



UniCEUB
Centro Universitário de Brasília

JULIANA PAULA DE PAIVA OLIVEIRA

Política externa brasileira: uma análise sobre a diplomacia cultural
brasileira durante os governos Lula

Brasília
2012

JULIANA PAULA DE PAIVA OLIVEIRA

Política externa brasileira: uma análise sobre a diplomacia cultural
brasileira durante os governos Lula

Monografia apresentada como requisito
parcial para a conclusão do curso de
Graduação de Relações Internacionais da
Faculdade de Ciências Jurídicas (FAJS) do
Centro Universitário de Brasília, UniCEUB.
Orientadora: Prof.^a Raquel Boing Marinucci

Brasília
2012

JULIANA PAULA DE PAIVA OLIVEIRA

Política externa brasileira: uma análise sobre a diplomacia cultural brasileira
durante os governos Lula

Monografia apresentada como requisito
parcial para a conclusão do curso de
Bacharelado em Relações Internacionais do
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.
Orientadora: Prof.^a Raquel Boing Marinucci

Brasília, de junho de 2012.

BANCA EXAMINADORA

PROF.^a RAQUEL BOING MARINUCCI

Orientadora

PROF. EXAMINADOR

PROF. EXAMINADOR

“Vi todas as nações do mundo reunidas, e aprendi a não me envergonhar da minha.”

Rui Barbosa

Aos meus avós.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo imenso prazer que é viver.

Aos meus avós, pelo exemplo de vida, pela dedicação, e por sempre respeitarem a minha liberdade de escolha.

Aos meus tios, por instigarem em mim a paixão pelas artes e pela música.

A Carol, pela paciência em escutar diariamente as minhas inquietações sobre a vida e o mundo, pelas infinitas correções de português e, sobretudo pelo companheirismo.

A Professora Raquel Boing Marinucci, pela dedicação, paciência e compreensão ao longo do processo de orientação.

Aos meus amigos e colegas do curso de Relações Internacionais e do Museu Histórico do Senado Federal, pelos debates instigantes e pelo incentivo.

RESUMO

Com a ampliação da participação brasileira no cenário internacional durante os Governos Lula, aumentou também a visibilidade da cultura brasileira no exterior que, por anos, representou uma visão bastante limitada da pluralidade cultural brasileira. Nesse sentido, o objetivo da presente pesquisa é analisar o processo através do qual a diplomacia cultural brasileira foi construída e executada no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, bem como os elementos e forças externas ao Ministério que influenciaram a construção da imagem da cultura brasileira no exterior durante os Governos Lula. Para tal, são abordadas a estrutura jurídica, política e administrativa da diplomacia cultural brasileira, a construção da política cultural brasileira, bem como as ações e programas do Departamento Cultural com o intuito de averiguar a participação da sociedade civil no processo decisório de elaboração da diplomacia cultural brasileira.

Palavras-chave: Diplomacia cultural. Política externa durante governos Lula. Departamento cultural. Ministério das Relações Exteriores. Reformas administrativas.

ABSTRACT

As the Brazilian participation in international politics during President Lula's administration increased, so did the visibility of its culture abroad. With that in mind, this paper aims to analyze the process through which the Brazilian cultural diplomacy was built and executed by the Ministry of External Relations, as well as the elements and forces that influenced the Brazilian cultural image abroad during Lula's government. In order to ascertain the involvement of civil society in the decision-making process of elaboration of the national foreign policy, this paper will address the legal, political and administrative process through which the Brazilian diplomacy is conducted, the process through which the Brazilian cultural policy is built, and finally, the actions and programs of the Cultural Department during Lula's administration.

Keywords: Cultural diplomacy. Cultural Department. Foreign policy during the Lula's administration. Administrative Reforms.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1. (RE) CONSTRUÇÃO DA CULTURA NO ÂMBITO DO ESTADO	14
1.1. Materialismo Histórico	14
1.2. Gramsci e os conceitos de hegemonia, sociedade civil e bloco histórico	16
1.3. Robert W. Cox- ampliação dos conceitos gramscianos para as relações internacionais	21
2. A ESTRUTURA JURÍDICA, POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DA DIPLOMACIA CULTURAL BRASILEIRA	24
2.1. A construção da capacidade jurídica (ou estatização) da diplomacia cultural brasileira	24
2.2. O Ministério das Relações Exteriores	26
2.3. A política externa brasileira durante os Governos Lula.....	40
3. DEPARTAMENTO CULTURAL E A DIPLOMACIA CULTURAL BRASILEIRA	47
3.1. A diplomacia cultural	47
3.2. O Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores.....	55
3.3. A diplomacia cultural durante os Governos Lula.....	64
CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS	80
ANEXO A	85
ANEXO B	87

INTRODUÇÃO

Para iniciar uma análise das relações internacionais é imprescindível o entendimento de que a estrutura histórica do sistema internacional é resultante do processo de transformação das diversas condições materiais mundiais que impulsionam específicas formas de distribuição de poder na política internacional. Durante os séculos, essas condições materiais sofrem profundas mudanças quando observadas à luz do fluxo de interações entre a ordem interna e a ordem internacional, especialmente após a consolidação do Estado Moderno. O legado do pensamento realista, originário da ciência política, fundamentou grande parte das análises sobre a política internacional durante o Século XX, tornando o realismo a corrente dominante no estudo das relações internacionais. É importante destacar que cada teoria aborda uma concepção de mundo a partir da estruturação de pressupostos básicos variados e assim se torna instrumento de explicação e interpretação crítica da realidade crucial para análise das relações internacionais. A visão de mundo da teoria realista aplica o conceito de estado de natureza hobbesiano às relações internacionais, pressupondo os Estados como únicos atores e sua soberania absoluta como elemento essencial ao sistema internacional anárquico. Entendendo a anarquia como a ausência de uma autoridade supranacional, é importante observar que, apesar da ausência dessa autoridade central, o sistema internacional ou “o meio onde se processam as relações entre os diferentes atores que compõem e fazem parte do conjunto das interações sociais que se processam na esfera do internacional envolvendo seus atores, acontecimentos e fenômenos” busca constantemente um entendimento através do qual se faz possível a manutenção das relações políticas e comerciais.¹

Ao longo da história das relações internacionais, o constante processo de transformação das condições materiais mundiais fez surgir novas problemáticas e novos atores, causando contradições que resultaram na mudança da estrutura de poder. Nesse sentido, o entendimento do contexto histórico específico no qual se observa o sistema internacional em transformação é essencial para o presente trabalho.

O contexto histórico mundial durante o governo Lula (2003-2010) tem como principais características o processo de redistribuição de poder causado pelo fim da Guerra Fria e o avanço do fenômeno da globalização. Como destaca Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores durante os Governos Lula, o fim da Guerra Fria, marcado pela queda do

¹ PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às Relações Internacionais. Temas, atores e visões*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p 38.

muro de Berlim em 1989 e o desmembramento da União Soviética em 1991, trouxe em um primeiro momento, a expectativa do surgimento de uma superpotência hegemônica capaz de liderar o sistema internacional. O que pareceu constituir uma nova ordem unipolar foi rapidamente transformado com o avanço do fenômeno da globalização.² Caracterizando esse fenômeno, o aumento das desigualdades e da interdependência política e financeira entre os Estados propiciou a descentralização do poder hegemônico e o surgimento de novos protagonistas no cenário internacional. Nesse sentido, a transformação da ordem mundial juntamente com o processo de redemocratização favoreceu a inserção ativa do Brasil na política internacional durante o governo Lula.

Como principal herança da política externa brasileira da era Lula, o Brasil inaugura uma nova era de participação na política internacional. A conjuntura internacional que possibilitou a ampliação do papel do país no cenário internacional propiciou consequentemente o aumento da visibilidade do país no cenário internacional globalizado. Analistas de relações internacionais frequentemente atribuem a expansão dessa imagem à conjuntura econômica mundial ou ao próprio carisma do ex-presidente, focando, variavelmente, em aspectos econômicos ou políticos pontuais, desconsiderando ou marginalizando a importância da dimensão cultural nas relações internacionais. Como instrumento de política externa e elemento fundamental na difusão da imagem brasileira no cenário internacional, a diplomacia cultural é essencial para o desenrolar das relações diplomáticas e para impulsionar a ascensão do país na política internacional.

Assim, é necessário incluir nessa análise a importante distinção entre as definições de relações culturais e diplomacia cultural. As relações culturais tendem a reforçar a identidade de um país no cenário internacional, sendo estabelecidas e mantidas por instituições governamentais, não governamentais, instituições privadas e por indivíduos. Já a diplomacia cultural é exercida pelo Estado, através de instituições específicas que executam políticas culturais predeterminadas. Vale notar que a maior parte da produção acadêmica sobre diplomacia cultural é feita por países do centro, refletindo a restrição do pensamento acadêmico sobre o assunto.³ Entre as escassas publicações institucionais brasileiras, a

² AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ed.53. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300013&script=sci_arttext> Acesso em: 08, de setembro de 2011. p. 214-240

³ HERZ, Monica. A dimensão cultural das relações internacionais: proposta teórico-metodológica. *Contexto Internacional: Publicação Semestral Online Puc Rio*. Disponível em <http://publicue.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Herz_vol6ano3pdf>. Acesso em 3 de jun 2010.

FUNAG, principal editora das obras escritas por diplomatas brasileiros, apresenta somente o livro *Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira* (1989) lançada pelo diplomata Edgard Telles Ribeiro.

Outra distinção a ser considerada é a diferença entre a construção de uma identidade étnica e uma identidade nacional. Como aponta Roberto Cardoso de Oliveira:

Articulação entre a identidade, a etnicidade e a nacionalidade se impõe como um foco de inegável valor estratégico para uma investigação que se pretenda capaz de elucidar os mecanismos de identificação pelos outros, tanto quanto os de auto-identificação, não obstante esta ser reflexo daquela.⁴

Para melhor entender a imagem brasileira no cenário internacional é imperativo analisar o processo de construção da identidade nacional utilizada como elemento de política externa. A problemática dessa pesquisa reside justamente na construção da identidade brasileira utilizada pelo Estado na elaboração de uma imagem cultural internacional institucionalizada. A problemática mencionada desperta questionamentos, como, por exemplo: qual é o processo de elaboração da política externa que viabiliza a execução da diplomacia cultural representativa de tanta diversidade? Seria a diplomacia cultural refém permanente de uma imagem internacional incompleta? Seria ela refém por escolha ou comodismo? Ou não seria refém, mas, pretende ser com o intuito de viabilizar uma política externa que esconda as contradições sociais diariamente ignoradas pela ineficácia de outras políticas públicas? Quais interesses são contemplados na formulação das diretrizes gerais que coordenam a execução da diplomacia cultural brasileira?

Na tentativa de responder essas perguntas, a presente pesquisa irá examinar as mudanças na estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores e o processo de elaboração da política externa brasileira, focando especificamente na construção e implementação das diretrizes da política de difusão cultural brasileira no exterior durante os governos Lula. Segundo o Art. 43 do Decreto nº 7.304 de 22 de Setembro de 2010, compete ao Departamento Cultural do MRE “propor, em coordenação com os departamentos geográficos, diretrizes de política exterior no âmbito das relações culturais e educacionais, promover a língua portuguesa, negociar acordos, difundir externamente informações sobre a arte e a cultura brasileiras e divulgar o Brasil no exterior”.⁵

⁴ OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. Os (dê)s caminhos da identidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 15 N 42. Fevereiro/2000. pp. 07-21.

⁵ BRASIL. Decreto nº 7.304, Art. 63 de 22 de Setembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm>. Acesso em: 10 set 2011.

Para uma análise empírica sobre a formulação e execução da diplomacia cultural, buscarei analisar a tabela de despesas discricionárias totais da Secretaria de Orçamento Federal do Poder Executivo, os Relatórios dos Planos Plurianuais e o Balanço da Política Externa Brasileira publicados pelo MRE e o livro de Conselhos Nacionais publicado pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República a fim de averiguar a participação dos atores que influenciam a construção das políticas públicas culturais tanto internas quanto externas.

Vale destacar, desde já, que as diretrizes básicas da política externa brasileira durante os governos Lula têm como principal característica o alinhamento com os países do Sul, o que representou um redirecionamento das ações do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e, consequentemente, de sua diplomacia cultural.

São diversas as óticas sob as quais a diplomacia cultural e sua importância para as relações diplomáticas podem ser analisadas. Um embasamento teórico puramente econômico, por exemplo, analisaria isoladamente os dados econômicos da indústria cultural brasileira como instrumento de difusão cultural. Contudo, o foco nas relações econômicas resulta em certo determinismo que tende a relevar a importância e complexidade de outros aspectos sociais no processo de construção e legitimação de uma ‘cultura homogênea’ que será difundida no exterior, simplificando-a a um resultado incontestável das relações econômicas. Estevão Chaves de Rezende Martins aponta que: “A cultura abrange os elementos distintivos pelos os quais cada indivíduo refere sua identidade pessoal ao conjunto de fatores que a definem. Língua, espaço, época, religião, sexo, liames particulares, enfim o feixe de interseções historicamente dado que é processado e incorporado subjetivamente pelo indivíduo”⁶.

Nesse sentido, é essencial para estudo da diplomacia cultural brasileira analisar a complexidade do processo histórico e político-social que resulta na formação de uma ‘cultura nacional’. Não minimizando a importância das relações econômicas, o objeto de análise dessa pesquisa é o processo de construção e legitimação de uma cultura homogênea dentro do Estado brasileiro meio a tanta diversidade cultural.

Portanto, presente pesquisa contemplará a política externa brasileira como uma política pública e analisará o processo de formulação e execução da diplomacia cultural à luz da teoria neo-gramsciana desenvolvida por Robert W. Cox. Ao ampliar os conceitos básicos

⁶ MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. *Relações internacionais: cultura e poder*. Brasília: IBRI, 2002. p. 44.

desenvolvidos por Antonio Gramsci e aplicá-los ao sistema internacional, a teoria de Cox oferece a esta pesquisa uma base importante para o entendimento do processo de construção da imagem nacional institucionalizada.

A partir dos conceitos mencionados, o primeiro capítulo do presente trabalho estabelece o marco teórico, delimitando as categorias de análise e conceitos a serem utilizados. Através de uma análise crítica, o segundo capítulo apresenta o processo jurídico, político e administrativo através dos quais a diplomacia cultural é construída e transformada em uma ferramenta da política externa brasileira. Uma análise sobre as diretrizes gerais da política externa brasileira durante os governos Lula indicará o direcionamento das ações e programas do Departamento Cultural do MRE durante a gestão Lula. Por fim, o terceiro capítulo buscará aplicar a análise crítica sobre as informações obtidas relativas à diplomacia cultural brasileira durante os Governos Lula.

1 A (RE) CONSTRUÇÃO DA CULTURA NO ÂMBITO DO ESTADO

A teoria, como mencionado anteriormente, auxilia na explicação e interpretação crítica da realidade de um determinado período histórico. Com o intuito de contextualizar a visão de mundo que irá nortear a presente pesquisa, a primeira ferramenta de análise a ser utilizada será o materialismo histórico derivado da teoria marxista. Em um segundo momento serão abordados os conceitos de hegemonia, sociedade civil e bloco histórico de Antonio Gramsci como instrumentos de análise para a relação entre a cultura e a sociedade civil na formação do Estado. Por último, o modelo tripartite das relações internacionais elaborado por Robert W. Cox será utilizado para analisar a importância do papel da sociedade civil na construção de políticas públicas para a divulgação da cultura nacional no exterior.

Esta pesquisa irá abordar não as complexidades antropológicas inerentes às diversas identidades étnicas brasileiras e sim o processo político no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, que busca consolidar a vasta pluralidade cultural em uma estratégia de divulgação internacional.

1.1 O materialismo histórico marxista

Como ponto de partida, a teoria marxista apresenta um importante caráter global tanto do ponto de vista geográfico (o capitalismo e a revolução proletária adquirem um caráter global) quanto multidisciplinar (a teoria introduziu o estudo das esferas políticas, sociais, históricas, filosóficas e econômicas). Como aponta Fred Halliday: “[...] o materialismo histórico é uma teoria geral abrangente da ação política, social e econômica, capaz de considerar todos os campos da ação social.”⁷

Definida como materialismo histórico, Marx estabelece sua interpretação de mundo em *Crítica da economia política* onde:

Na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações constitui a estrutura econômica da sociedade, a fundação real sobre a qual se eleva um edifício jurídico e político e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos

⁷ HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Ed. da Universidade UFRGS. 1999. p. 69.

homens que determina sua existência; ao contrário, é a sua existência social que determina sua consciência.⁸

Assim, a sociedade para Marx é estruturada em duas esferas: a esfera econômica, base da sociedade e onde são desenvolvidas as relações de produção - a infraestrutura - e a esfera político-jurídica - a superestrutura - onde se encontram as instituições políticas (o Estado) e jurídicas (o direito) bem como as ideologias (morais, éticas, religiosas, etc.). Ao incluir o aspecto intelectual no processo de produção, Marx aponta a importante relação entre a economia e os elementos culturais no processo de formação de uma sociedade.

Em *Ideologia Alemã*, Marx posiciona a ideologia como parte essencial da superestrutura, resultado direto das relações materiais:

As idéias da classe dominante são, em todas as épocas, as idéias dominantes, ou seja, a classe que é o poder material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, o seu poder espiritual dominante.⁹

Analisando o significado do termo, critica a transformação do sentido que ele ganhou: “Os homens até aqui criam ideias falsas sobre eles próprios, sobre o que eles são ou o que deviam ser [...]”¹⁰ e enfatiza que a construção da ideologia é um resultado das relações materiais reais e não puramente intelectuais.

Marx expressa sua interpretação econômica da história analisando a sociedade capitalista ocidental através das relações desenvolvidas não somente no âmbito do aparelho estatal, mas também na sociedade civil:

Já se pode ver aqui que esta sociedade civil é o verdadeiro teatro, o cenário de toda a história, e o quão absurda é a concepção da história até hoje corrente, que, negligenciando as relações reais, limita-se às ações altissonantes de príncipes e de Estados.¹¹

Portanto, apesar de ser elemento constitutivo da superestrutura, a ideologia surge de fato das batalhas travadas no âmbito da sociedade civil definida como “o conjunto das relações materiais dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas”¹², onde ocorre a movimentação real para desenvolvimento histórico. Marx situa a sociedade civil no seio da infraestrutura, reconhecendo seu papel legitimador da relação economicista entre a infraestrutura e a superestrutura. Contudo, o processo de formação da ideologia da sociedade civil elaborado por Marx resume as complexidades

⁸ ARON, Raymond. *O marxismo de Marx*. São Paulo: Arx, 2003. p. 45-46.

⁹ MARX, Karl in CORREIA, João Carlos. Comunicação e Política, Conceitos e Abordagens. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org). *Ideologia e hegemonia*. Fundação Editora UNESP: São Paulo. Ed. 2004. p.354

¹⁰ Ibidem, p.229

¹¹ BOBBIO, Norberto. Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 54.

¹² Idem.

sociais que o acompanham seus aspectos econômicos, deixando uma lacuna no entendimento do papel da cultura na consolidação dessa ideologia.

1.2 Gramsci e os conceitos de hegemonia, sociedade civil e bloco histórico

A visão determinista da relação entre a infraestrutura e a superestrutura de Marx e a lacuna deixada por ela, propiciou o ponto de partida para a teoria de Antonio Gramsci que buscou analisar profundamente o papel da cultura e dos intelectuais nos processos de transformações sociais.

Reavaliando os conceitos marxistas de ideologia, sociedade civil e Estado, Gramsci nota que:

Não são os fatos econômicos brutos, mas o homem, as sociedades dos homens, dos homens que se aproximam entre si, se entendem, desenvolvem por meio desses contatos (civilização) uma vontade social, coletiva, e compreendem os fatos econômicos, e os julgam, e os adaptam às suas vontades, para que estas se tornem o motor da economia, a força planadora da realidade objetiva.¹³

Gramsci percebe que as relações de dominação e exploração não poderiam ser entendidas como estrutura econômica e institucional rígida e concluiu que a relação de poder resulta de um intercâmbio entre as classes. Para que essas relações fossem sustentadas ao longo da história, o Estado não poderia exercer somente seu poder coercitivo para defender os interesses das classes dirigentes. Aplicando a analogia da imagem do poder como um centauro (metade homem, metade animal) encontrada em *O Príncipe* de Maquiavel, Gramsci conclui que o Estado é formado através de consentimento e coerção. Assim, a teoria gramsciana define hegemonia como o equilíbrio entre consentimento e coerção, “suficiente para garantir o comportamento submisso da maioria das pessoas a maior parte do tempo”¹⁴. É importante ressaltar que o conceito de hegemonia é fundamental para essa pesquisa, pois é nele que se encontra a relação entre cultura e poder na formação do Estado.

Gramsci aponta que para manter a coesão e a identidade dentro de um contexto histórico, o Estado solidifica sua hegemonia por meio da propagação de uma cultura comum nacionalista. Nesse sentido, é notável a contribuição da teoria gramsciana para a análise do processo de condensação da diversidade cultural brasileira espalhada pelo vasto território

¹³ GRAMSCI, Antonio. In CORREIA, João Carlos. Comunicação e Política, Conceitos e Abordagens. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org). *Ideologia e hegemonia*. Fundação Editora UNESP: São Paulo. Ed. 2004. p.354

¹⁴ COX, Robert W. Gramsci. Hegemonia e Relações Internacionais: um ensaio sobre o método. In GILL, Stephen. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007 pp. 101-123.

nacional em uma cultura comum homogênea divulgada pelo Ministério das Relações Exteriores. Segundo Gramsci, essa cultura comum é construída e sustentada através do constante processo de harmonização dos interesses da classe dominante e da classe subalterna, o que resulta na formação de uma ideologia universal.¹⁵ A ideologia - “uma concepção do mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida individual e coletiva”¹⁶ é o elemento que harmoniza os interesses das classes dirigentes e das classes subalternas. Como cada classe possui sua própria concepção de mundo, a ideologia para a teoria gramsciana é constituída de formas diferentes entre classes sociais e representa a expressão cultural de cada uma - nas classes subalternas é definida como folclore e na classe dirigente como filosofia.¹⁷ Cabe aos intelectuais a formação de um ‘bloco ideológico’ através da difusão de sua ideologia, a busca pela concretização da hegemonia do grupo dirigente e a construção de uma identidade nacional mais homogênea, ou seja, uma cultura comum. O conjunto de intelectuais à que se refere a teoria gramsciana será definido por essa pesquisa como diplomatas. Como abordado no segundo capítulo, o processo de reformas da administração pública brasileira durante todo o século XX resultou em um modelo de administração técnica, centralizada e altamente hierarquizada onde a socialização de valores, dentro os quais os culturais, foram entendidos como essenciais ao funcionamento das instituições públicas, em particular o Ministério das Relações Exteriores.

Segundo Norberto Bobbio, o conceito de hegemonia gramsciano é entendido tanto como direção política quanto direção cultural, ambas estabelecidas pela classe dirigente. Bobbio aponta que o termo hegemonia engloba todas as instituições da sociedade civil que tenham alguma conexão com a elaboração e difusão cultural.¹⁸ Como a hegemonia embarca o elemento de consentimento, a direção cultural não pode ser coercitivamente dirigida de cima para baixo, como uma lei. Para que a classe hegemônica alcance de fato o consentimento das classes subalternas, é necessário que incluam “nas instituições, nos objetos e nas mensagens, em sua função e em seu sentido, não só seus interesses setoriais, mas também aquela parcela das culturas populares que se revela útil e significativa para a maioria.”¹⁹ Nesse sentido, é

¹⁵ COX, Robert W. Gramsci. *Hegemonia e Relações Internacionais: um ensaio sobre o método*. In GILL, Stephen. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007 p.101-123.

¹⁶ PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p.23.

¹⁷ Ibidem, p.24.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 68.

¹⁹ CANCLINI, Nestor García. Gramsci e as culturas populares na América Latina. In: COUTINHO, Carlos Nelso e NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p.69.

notável o papel fundamental da divulgação cultural na consolidação da hegemonia, pois até mesmo em sistemas ditatoriais duradouros, o consenso baseado no poder coercitivo é raramente estável.

Assim como Marx, Gramsci defende que as batalhas ideológicas que eventualmente irão consolidar a ideologia de uma classe dominante hegemônica são travadas no seio da sociedade civil. A teoria marxista considera a sociedade civil como campo onde ocorrem as relações econômicas e a formação de classes sociais em um período determinado, posicionando-a na infraestrutura. A teoria gramsciana se diferencia da teoria marxista tanto no posicionamento quanto na característica da sociedade civil. Gramsci definiu a sociedade civil como “a hegemonia cultural e política de um grupo social sobre o conjunto da sociedade como conteúdo ético do Estado”²⁰, e passou a observar o papel das organizações privadas, em particular os partidos políticos e sindicatos, e suas funções de formadores de consenso dentro da sociedade civil e de contestadores do Estado. Analisando as relações entre o Estado e a sociedade civil, ele percebe um processo de ‘estatização da sociedade civil’ que influenciará profundamente sua concepção de sociedade civil. Segundo Portelli:

A estatização aparece, em primeiro lugar, com o declínio dos órgãos clássicos de expressão da sociedade civil no seio do aparelho político, em proveito de um controle direto ao Estado: declínio dos partidos parlamentares tradicionais, vinculado ao do parlamento, monopólio do Estado sobre os novos órgãos da opinião pública e tentativa de estatização dos antigos (Gramsci inclui aí, particularmente, os sindicatos) etc. Essa estatização revela-se, igualmente, na absorção progressista de cultura e educação, até então confiada a organismos privados – entre os quais a Igreja – em proveito de ‘serviços públicos intelectuais’.²¹

A sociedade civil deve ser destacada nesse momento como a categoria de análise central dessa pesquisa, pois nela residem as relações culturais essenciais para a formação e consolidação de uma cultura hegemônica dentro do Estado, que servirá como base para a diplomacia cultural dentro de cada bloco histórico. Nesse sentido, a pesquisa buscará averiguar a participação da sociedade civil na construção da política externa e das diretrizes da diplomacia cultural brasileira, executada pelo MRE, que resultam na imagem cultural brasileira no exterior.

²⁰ PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 20.

²¹ Ibidem, p. 34.

Assim, através de sua análise do processo de ‘estatização da sociedade civil’, Gramsci conclui que a sociedade civil (composta por relações complexas entre forças concentradas em partidos, organizações, grupos, associações, etc.) não poderia mais ser situada na esfera da infraestrutura e passaria a situá-la na esfera da superestrutura. Essa conclusão alcançada pela teoria gramsciana é onde ela difere e inova radicalmente o conceito marxista de sociedade civil, pois ela transforma o conceito de sociedade civil bem como o próprio conceito de Estado.

A partir de suas observações sobre o papel da ‘sociedade civil estatizada’ na construção da hegemonia, Gramsci modifica a base social proposta por Marx, deslocando a sociedade civil da infraestrutura para a superestrutura, redefinindo e ampliando o conceito Estado:

Podem ser fixados, por enquanto, dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’, ou seja, o conjunto de organismos habitualmente ditos privados, e o da sociedade política ou Estado. E eles correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e à do domínio direto ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico.²²

Nesse sentido, Gramsci aponta que o Estado não pode ser entendido somente como uma sociedade política, adicionando a ele a crescente participação da sociedade civil e observando que na articulação contínua entre a economia (capacidades materiais), o governo (poder) e a sociedade civil (ideologia) é que ocorre a luta pela manutenção ou destruição da hegemonia²³. A definição de Estado ampliado de Gramsci é uma importante base teórica para a construção de sua concepção de mundo ou ‘bloco histórico’, outro conceito teórico essencial para a presente pesquisa.

Como mencionado anteriormente, a teoria marxista deixou uma lacuna no que se refere à explicação sobre as complexidades sociais que aproximam e mantêm a relação entre a infraestrutura e a superestrutura. Com o intuito de preencher essa lacuna, Gramsci redefine as premissas básicas do marxismo - as relações entre infraestrutura e superestrutura, entre forças materiais e ideológicas e principalmente a relação entre o poder coercitivo do Estado (sociedade política e sociedade civil) e o consenso (desenvolvido no âmbito da sociedade

²² GRAMSCI, Antonio in BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 55.

²³ COX, Robert W. Gramsci. Hegemonia e Relações Internacionais: um ensaio sobre o método. In GILL, Stephen. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007 p.101-123.

civil). É exatamente no equilíbrio do poder coercitivo e o consenso que Gramsci reconhece a hegemonia como o elemento que vincula as relações estruturais. Contudo, as complexidades sociais que dão forma ao conjunto das relações entre a infraestrutura e a superestrutura não são estáticas e, para serem propriamente analisadas, é necessário compreendê-las como um contexto histórico que ocorre em um local e período específico. Assim, as forças materiais (a economia), ideológicas (sociedade civil) e políticas (Estado) em um determinado local e período histórico formam um ‘bloco histórico’, podendo assumir um caráter nacional ou internacional. O conceito de bloco histórico é entendido nessa pesquisa como o contexto histórico (interno e externo) no qual é inserida a diplomacia cultural brasileira durante os governos Lula e onde poderá ser analisada a participação da sociedade civil na formulação da política externa.

Giuseppe Staccone resume apropriadamente o conceito gramsciano de bloco histórico:

Um *bloco histórico* realiza-se, efetivamente, quando um grupo social, economicamente ativo, consegue o consenso dos demais grupos sociais sobre o seu projeto de sociedade já em fase de realização prática. Forma-se, então, pela ação teórico-prática de uma classe fundamental, um sistema social complexo, cuja direção fica a cargo dos intelectuais orgânicos nascidos das entranhas dos grupos sociais dirigentes, no presente histórico, das várias frações da burguesia.²⁴

Constituído pela infraestrutura e a superestrutura, um bloco histórico é uma formação social e prevalece enquanto a hegemonia entre as forças for mantida. Portanto, a hegemonia difundida pela ideologia de uma classe dirigente é o elemento fundamental na formação e a sustentação de um bloco histórico.²⁵ Quando a hegemonia da classe dirigente sofre uma ruptura, ocorre a formação de um novo bloco histórico onde uma classe subalterna ou uma nova classe dirigente é capaz de estabelecer sua hegemonia sobre as outras. Como a hegemonia é definida como o “vínculo orgânico entre a estrutura e a superestrutura.”²⁶, a ruptura dela “constitui a situação de crise orgânica que abre caminho para a formação de um novo bloco histórico.”²⁷ Para que isso ocorra, Gramsci explica que é necessária a mudança de consciência econômica, consciência de classe e do poder hegemônico. A teoria gramsciana conclui que essa mudança é desenvolvida por intelectuais orgânicos e pelos partidos políticos que criam e sustentam imagens e ideologias comuns que passam a fazer parte da cultura comum.

²⁴ STACCONE, Giuseppe. *Gramsci: 100 anos: revolução e política*. Petrópolis: Vozes, 1990. p. 72.

²⁵ Idem, p. 72.

²⁶ PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 124.

²⁷ STACCONE. *Op. Cit*, p. 72.

Como elemento resultante das relações complexas entre o Estado, a sociedade civil e a economia em um contexto histórico e geográfico específico, é possível conceber o conceito de bloco histórico também como uma ferramenta de análise para as relações internacionais. Portelli ressalta: “Concretamente, esse estudo do papel da classe fundamental e de seu papel histórico a nível internacional permitirá uma melhor compreensão de sua estratégia a nível nacional.”²⁸ A relação entre o Estado e a sociedade civil será o objeto central de análise dessa pesquisa, pois é nela que são definidas as questões de hegemonia cultural, base fundamental para a construção da diplomacia cultural.

1.3 Robert W. Cox: ampliação dos conceitos gramscianos para as relações internacionais

Com a finalidade de esclarecer a seleção do pensamento teórico de Robert W. Cox para a presente pesquisa faz-se necessário explorar brevemente a influência da teoria crítica desenvolvida pelos cientistas sociais da Escola de Frankfurt em sua perspectiva teórica para as relações internacionais.

O desenrolar das relações internacionais e as mudanças na sociedade internacional que impulsionaram a transformação da ordem mundial ao longo do Século XX, resultaram em numerosos argumentos contestatórios à convenção positivista utilizada pelas teorias tradicionais das relações internacionais. Ao analisar as rupturas paradigmáticas do sistema internacional, as teorias tradicionais evidenciaram algumas limitações ao longo do século e, como consequência, novas teorias surgiram, entre elas, a teoria crítica. Liderada por Max Horkheimer, o movimento de alguns teóricos das ciências sociais denominado Escola de Frankfurt se interessou em revê o materialismo histórico da teoria marxista em busca de uma teoria alternativa para compreender as transformações sociais de sua época. Como uma ferramenta de análise, a teoria crítica se opõe às teorias tradicionais ao questionar os limites da razão no estudo da complexidade das relações sociais e rejeita o empirismo adotado pelo positivismo, defendendo a impossibilidade de separação entre o sujeito e o objeto analisado (o que inviabiliza a produção de uma teoria completamente livre de valores).²⁹ A contribuição do pensamento da Escola de Frankfurt é fundamental para o teórico Robert W. Cox, pois nele o

²⁸ PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 74-75.

²⁹ NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Elsevier, 2005. p 133-138.

autor reconhece a subjetividade das ciências sociais quando expressa sua premissa básica: “Toda teoria é para algo e alguém”.³⁰

Ao analisar as transformações no sistema internacional durante os séculos, particularmente após a Guerra Fria, Cox percebeu que as discussões sobre política internacional precisavam ser ampliadas para além do Estado como principal ator das relações internacionais e que o surgimento de novas questões da ordem mundial como direitos humanos, meio ambiente, cultura e integração econômica favoreceu a participação de atores não estatais na política internacional nos últimos anos. O avanço da globalização ampliou a participação desses outros atores na política internacional e reforçou a crítica de Cox à teoria realista, que, segundo ele, encontrou barreiras para justificar a presença desses novos atores em suas análises.³¹ Seguindo o legado intelectual da corrente teórica marxista, Cox utiliza as principais categorias de análise gramsciana (hegemonia, sociedade civil, conceito ampliado de Estado e bloco histórico) na tentativa de desenvolver uma ferramenta teórica capaz de compreender os fenômenos da globalização (“diluição da fronteira entre os espaços doméstico e internacional”³²) e o fortalecimento de organizações internacionais. Tal como Gramsci, o materialismo histórico de Cox não é rígido, possibilitando uma visão de mundo não determinista e, tal como a teoria crítica, seu pensamento busca analisar as possibilidades de transformação do sistema internacional.

Cox amplia o conceito de hegemonia de Gramsci para as relações internacionais, analisando as relações de produção e poder entre os países como mecanismo de hegemonia aparente na atual ordem mundial. A base social de Gramsci é ampliada por Cox, definindo a hegemonia mundial como a articulação contínua entre a estrutura social (configurações de forças caracterizadas por idéias, significados e imagens coletivas sobre a ordem mundial), a estrutura econômica (capacidades materiais organizadas em forças sociais que atuam no processo de produção) e a estrutura política (instituições com idéias e capacidades materiais que formam o conceito ampliado de Estado de Gramsci). Assim como em Gramsci, a sociedade civil para Cox continua a exercer o papel essencial na construção da hegemonia, pois é na relação entre a sociedade civil e o Estado que é construída a hegemonia mundial necessária para a formação de um bloco histórico.³³ Segundo Cox, a propagação de uma

³⁰ NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Elsevier, 2005. p. 139.

³¹ Ibidem, p. 141.

³² Idem.

³³ COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e Relações Internacionais: um ensaio sobre o método in GILL, Stephen. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007 p. 122.

cultura e identidade comum - o nacionalismo – no seio da sociedade civil é o elemento que mantém a coesão desse Estado dentro do bloco histórico, pois legitima o processo de formação da ordem hegemônica.³⁴ Assim, a teoria de Cox ajuda essa pesquisa a analisar as relações sociais nacionais e internacionais que configuram como forças influentes na formulação e execução da diplomacia cultural brasileira, especificamente durante os Governos Lula.

Com o intuito de averiguar a influência de tais forças na diplomacia cultural brasileira, o capítulo seguinte busca expor o desenvolvimento histórico da estrutura jurídica, política e administrativa da diplomacia cultural brasileira que resultaram no ‘bloco histórico’ herdado pela gestão Lula, bem como suas diretrizes básicas para a política externa brasileira.

³⁴ COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e Relações Internacionais: um ensaio sobre o método. In GILL, Stephen. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007 p. 122.

2 A ESTRUTURA JURÍDICA, POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DA DIPLOMACIA CULTURAL BRASILEIRA

Não obstante o avanço do fenômeno da globalização que causou o rompimento paradigmático na arquitetura das relações internacionais em diversos aspectos, o positivismo jurídico instaurado desde a criação do Estado Moderno, característico do modelo Vestifaliano de Estado, encontra-se preservado ainda nos dias atuais. Esse é o caso da diplomacia cultural, definida como instrumento político utilizado pelo Estado que exemplifica apropriadamente a preservação das características intrínsecas do modelo Vestifaliano de Estado. Como aponta o diplomata Edgard Telles Ribeiro:

Considera-se que as relações culturais internacionais têm por objetivo desenvolver, ao longo do tempo, maior compreensão e aproximação entre os povos e instituições *em proveito mútuo*. A diplomacia cultural, por sua vez, seria a utilização específica da relação cultural para a *consecução de objetivos nacionais* de natureza não somente cultural, mas também política, comercial ou econômica.³⁵

Assim, para analisar o processo através do qual é construída a diplomacia cultural, é imprescindível a compreensão da estrutura jurídica que centralizou historicamente a elaboração e execução da diplomacia cultural brasileira no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

2.1 A construção da capacidade jurídica (ou estatização) da diplomacia brasileira

Com o intuito de mapear o fundamento jurídico do direito brasileiro que legitima a participação centralizada e hierarquizada do MRE na elaboração e execução da política externa e diplomacia cultural brasileira, essa pesquisa irá considerar um elemento essencial da teoria de separação de poderes da doutrina política de John Locke. Em sua teoria, Locke destaca que o processo de consolidação do Estado Moderno limitaria o poder absoluto da monarquia, que concentrava todas as funções de governança em suas mãos. Segundo Locke, a separação dessas funções resultaria no poder legislativo, executivo e federativo, onde o poder de elaborar leis (legislativo) e o poder de executá-las (executivo) residiria agora em mãos distintas. Como parte integrante do poder executivo, Locke atribui ao poder federativo "[...] o

³⁵ RIBEIRO, Edgar Telles. *Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p 33.

poder de guerra e de paz, de ligas e alianças, e todas as transações com todas as pessoas e comunidades estranhas à sociedade [...]”.³⁶

Perante o direito internacional público, a teoria de Locke facilita a constituição de uma personalidade jurídica única a ser reconhecida no âmbito das relações internacionais. Segundo José Francisco Rezek, o Estado soberano é reconhecido através de seu poder executivo pela comunidade internacional, independente de sua forma de governo e exerce jurisdição geral e exclusiva sob seu território:

A generalidade da jurisdição significa que o Estado exerce no seu domínio territorial todas as competências de ordem legislativa, administrativa e jurisdicional. A exclusividade significa que, no exercício de tais competências, o Estado local não enfrenta a concorrência de qualquer outra soberania.³⁷

Assim, a teoria da separação de poderes direcionou o direito brasileiro a definir um interlocutor entre o Estado e a sociedade internacional. Nesse sentido e em consonância com a teoria de Locke, a capacidade jurídica para representar o país nas relações internacionais recai historicamente sob o poder executivo.

No que se refere aos Governos Lula, o quadro abaixo ilustra o caminho pelo qual percorre a estrutura jurídica que legitima a formação da personalidade jurídica representativa do Estado brasileiro no exterior, indicando a centralização da capacidade mencionada no Poder Executivo e estabelecendo a capacidade jurídica de execução da diplomacia cultural:

³⁶ WEFORT, Francisco C. (org). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 2006. 14 ed. p.87.

³⁷ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2010. 12 ed. p. 165.

Quadro 1 – Estrutura Constitucional para a execução da política externa brasileira

Dispositivo Jurídico	Descrição
Art. 21º da Constituição Federal de 1988	“Compete à União: I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais.”
Art. 84º da Constituição Federal de 1988	“Compete privativamente ao Presidente da República: VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;”
Art.84 da Constituição Federal de 1988	“VI: Dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.
Decreto n. 4.759 de 21/06/2003 Decreto n. 5.032 de 05/04/2004 Decreto n. 5.979 de 6/12/2006 Decreto n. 7.304 de 22/09/2010 Regulamentam a competência do MRE	“Art. 27. XIX – Ministério das Relações Exteriores: a) política internacional; b) relações diplomáticas e serviços consulares; c) participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; d) programas de cooperação internacional; e) apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais. Parágrafo único. Cabe ao Ministério auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais.
Decreto n. 4.759 de 21/06/2003 Decreto n. 5.032 de 05/04/2004 Decreto n. 5.979 de 6/12/2006 Decreto n. 7.304 de 22/09/2010 Regulamentam a competência do Departamento Cultural	“Art. 43 Ao Departamento Cultural compete propor, em coordenação com os departamentos geográficos, diretrizes de política exterior no âmbito das relações culturais e educacionais, promover a língua portuguesa, negociar acordos, difundir externamente informações sobre a arte e a cultura brasileiras e divulgar o Brasil no exterior.”

fonte: Constituição Federal, BRASIL, 1988 e Decreto n. 7.304 de 22/09/2010.

Estabelecida a capacidade jurídica, vejamos a seguir a evolução administrativa do órgão formulador e executor da política externa brasileira à luz de algumas transformações ocorridas no âmbito da administração pública brasileira ao longo do Século XX.

2.2 O poder decisório do Ministério das Relações Exteriores

Através da análise histórica organizacional e administrativa do Ministério das Relações Exteriores, Flavio Mendes de Oliveira Castro descreve o processo pelo qual o Ministério se tornou reconhecidamente o órgão da diplomacia brasileira tecnicamente especializado.

Segundo o autor, as origens do Ministério remetem à histórica Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra portuguesa criada por D. João V em 1736, instaurada no Brasil com a vinda da família real em 1808 pelo Decreto de 11 de março de 1808 e pelo Decreto e Instruções de 22 de março de 1821. Castro compara o desenvolvimento da Secretaria e a evolução histórica do Ministério ao desenvolvimento de um organismo vivo, caracterizando-o como:

A princípio simples, monocelular, com funções rudimentares, tal organismo, entretanto, cresceu sempre, dividindo-se, multiplicando suas células, agrupando-as em torno dos pólos, verdadeiros embriões de novos órgãos que se desenvolveram, especializando suas funções, estimulados pelos crescentes e cada vez mais complexos problemas de relacionamento do Brasil com o resto do mundo.³⁸

Ao longo do Século XX, as profundas transformações políticas e econômicas tanto no âmbito interno como externo, ou seja, as mudanças das estruturas históricas apontadas por Cox (forças sociais, ordens mundiais e formas estatais), forçaram ciclos de reformas na administração pública brasileira que impactaram a organização estrutural do Ministério das Relações Exteriores. Via de regra, o Presidente da República ao nomear um Ministro, publica um Decreto que permite ao Ministro das Relações Exteriores organizar o ministério de forma a executar as políticas do governo. Cada Ministro nomeado ao longo da história do MRE instituiu uma reforma estrutural para melhor adaptar sua gestão às diretrizes da política externa brasileira e responder às pressões políticas e econômicas nacionais e internacionais. Vale ressaltar que as mudanças estruturais geralmente resultavam na ampliação da estrutura administrativa do órgão bem como na difusão de seu alcance em áreas políticas e econômicas cada vez mais diversas. Teoricamente, a concepção gramsciana do aparelho estatal já previa tal postura:

O Estado é assim concebido como um organismo próprio de um grupo, destinado a criar condições favoráveis à expansão máxima desse grupo. Mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias ‘nacionais’, isto é, o grupo dominante coordena-se concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados, e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados; equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem até um

³⁸ CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *Itamaraty: dois Séculos de História: 1808-2008*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Vol. I. p. 17.

determinado ponto, isto é, sem atingir o estrito interesse econômico-corporativo.³⁹

Apesar das inúmeras reformas estruturais, duas características institucionais persistiram ao longo dos anos: a capacitação técnica, especializada e contínua de seus servidores e o insulamento do processo decisório altamente hierarquizado. Outra forte característica presente ao longo do Século XX é a instabilidade política que assolou o processo de desenvolvimento do país e influenciou profundamente a diplomacia cultural brasileira, especialmente durante dois períodos históricos: o primeiro, durante os governos ditatoriais brasileiros, que, sustentados pelos interesses desenvolvimentistas, fortificaram o insulamento do processo decisório da política externa brasileira, favorecendo o distanciamento da sociedade civil nas discussões sobre política externa e economia internacional. O segundo, durante o processo de redemocratização e o avanço da globalização (duas características que definem o ‘bloco histórico’ herdado pela administração Lula), que ampliou a participação do Brasil na política internacional e impulsionou uma mudança do modelo decisório altamente centralizado da política externa brasileira, tendo em vista o aumento da participação de outros atores da sociedade civil nas relações internacionais. Ao analisar as transformações no processo de formulação da política externa brasileira, há de se considerar que as mudanças estruturais, políticas e administrativas nacionais mantêm uma relação contínua com a política internacional, e em consonância com a visão de Cox, tendem a ser lideradas pelas transformações das estruturas econômicas mundiais.

Ariane Roder Figueira salienta que o Ministério começou a se diferenciar das demais burocracias federais e adquirir as características mencionadas após a década de 1930⁴⁰. Segundo a autora, três ciclos na história da administração pública propiciaram reformas organizacionais no ministério e afirmaram essas características: a reforma do Estado de 1936, a reforma administrativa de 1979 que criou o Ministério Extraordinário de Desburocratização e a reforma administrativa de 1995 que resultou na criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado⁴¹. Tais ciclos são importantes elementos de análise, pois cada um deles ocorre em um determinado contexto, ou seja, um ‘bloco histórico’, onde as estruturas históricas internas e externas sofrem profundas transformações.

³⁹ STACCONE, Giuseppe. *Gramsci: 100 anos: revolução e política*. Petrópolis: Vozes, 1990. p. 76.

⁴⁰ FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 2010. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200001&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em 2 de outubro de 2011. pp. 5-22.

⁴¹ Idem.

A reforma do Estado de 1936 centralizou a execução e organização da administração pública no recém-criado Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), estabeleceu a tecnicidade, a profissionalização, a neutralidade política, a centralização, e a hierarquização, entre os princípios básicos da administração pública brasileira⁴². No âmbito do MRE, a Reforma do Estado de 1936 reforçou a extensa Reforma administrativa da Gestão Afrânio de Mello Franco (1930-1933) que já contemplava uma estrutura organizacional mais centralizada. A Reforma também embasou as decisões da gestão Oswaldo Aranha (1938-1944) de unificar os diversos serviços do Ministério e de definir critérios para o ingresso na carreira diplomática⁴³. O bloco histórico no qual está inserido esse ciclo de reformas é caracterizado por: 1) no plano internacional, o país buscou se ajustar à transformação da nova ordem mundial bipolar da guerra fria, caminhando para a defesa do conceito de governança global que seria estabelecido no âmbito do Sistema ONU; 2) no plano interno, a necessidade de capacitação técnica no âmbito das negociações internacionais foi percebida e a importância do fortalecimento do centro de treinamento e socialização de valores (o Instituto Rio Branco) foi reconhecida. Com a criação do Instituto Rio Branco é possível identificar a construção e solidificação de um primeiro ‘bloco ideológico’ de caráter técnico que irá direcionar as discussões sobre política externa brasileira. A imagem do diplomata como um servidor público intelectual e extremamente ‘culto’ é reforçada pelo Instituto Rio Branco, aproximando-o ao que parece ser um predeterminado padrão de conhecimento e expressão cultural:

Se, com relação à diplomacia arcaica ou clássica, podemos ter dúvida quanto à representatividade cultural dos seus agentes, tal dúvida desaparece a partir do mundo medieval – árabe, ocidental, oriental. E desaparece no sentido de que o diplomata de então é quase invariavelmente um padrão de homem culto do meio que representa.⁴⁴

Observando a historicidade da carreira diplomática brasileira, percebe-se que o acesso à carreira diplomática sempre foi reservado à classe social econômica e politicamente mais favorecida. Assim, durante grande parte do Século XX, o ‘padrão de homem culto’ a que se refere Houaiss, foi construído pela educação formal completada em Universidades européias,

⁴² FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200001&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em 2 de outubro de 2011. pp. 5-22.

⁴³ CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *Itamaraty: dois Séculos de História: 1808-2008*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Vol. I. p. 17.

⁴⁴ HOUAISS, Antonio. In RIBEIRO, Edgar Telles. *Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p 17.

resultando em um grande distanciamento entre os diplomatas brasileiros e a diversidade cultural do país e, conseqüentemente, na construção da imagem cultural do país limitadas às padrões culturais europeus.

Durante esse ciclo de reformas administrativas, outro elemento de análise relevante para essa pesquisa foi o projeto desenvolvimentista do então presidente Juscelino Kubitschek, que buscava a atração de capital estrangeiro para desenvolver a indústria nacional e fomentar as exportações visando à diminuição do estágio de subdesenvolvimento do país.⁴⁵ O plano causou a expectativa de uma nova onda de industrialização e fez com que as questões sobre comércio exterior assumissem um caráter transversal, ampliando as discussões sobre a matéria para além do Ministério das Relações Exteriores. Figueira salienta que a partir desse momento nasce a necessidade de um “intercâmbio ministerial nos assuntos de comércio exterior”, e aproxima pela primeira vez a participação de setores organizados da sociedade civil às discussões de política externa.⁴⁶ Nesse momento é possível identificar pela primeira vez na história institucional do MRE, a presença da sociedade civil e outros órgãos do Estado no processo decisório de elaboração da política externa brasileira e que, em consonância com a teoria de Cox, as forças econômicas impulsionaram as mudanças no modelo de processo decisório estatal que será perpetuado ao longo da história da diplomacia cultural brasileira.

Durante a década de 1960, o Ministério foi chefiado por 12 diferentes ministros dentre os quais somente três exerceram o cargo por mandatos que superaram significativamente o período de um ano.⁴⁷ Pasquarelli destaca que o Golpe de 1964 aumentou a concentração do poder decisório no Poder Executivo, quando a política externa brasileira retomou a agenda ideológica norte-americana.⁴⁸ Nesse sentido, defende o autor, “o afastamento do Itamaraty do centro de formulação da política externa foi decorrência quase imediata.”⁴⁹ As dificuldades resultadas da instabilidade política impossibilitaram mudanças estruturais para a inclusão da participação da sociedade civil durante esse ciclo e o Ministério das Relações Exteriores se viu forçado pela primeira vez, a defender sua autonomia na formulação e implementação da

⁴⁵ CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 3ed. p. 288.

⁴⁶ FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200001&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em 2 de outubro de 2011. p.10.

⁴⁷ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Galeria de Ministros e Secretários-Gerais. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/galeria-de-autoridades/ministros>> Acesso em: 02 de fevereiro de 2012.

⁴⁸ PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. Política externa como política pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula. *Revista Política Hoje*, Vol. 19, n.1, 2010. p.197

⁴⁹ Idem.

política externa brasileira. Francisco Clementino de San Tiago Dantas, Ministro das Relações Exteriores durante 1961-1962 e um dos principais arquitetos da Política Externa Independente implementada durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, defendia a tradição diplomática como elemento fundamental para a inserção do país no sistema internacional:

A continuidade é requisito indispensável a toda política exterior, pois se em relação aos problemas administrativos do país são menores os inconvenientes resultantes da rápida liquidação de uma experiência ou de uma mudança de um rumo adotado, em relação à política exterior é essencial que a projeção da conduta do Estado no seio da sociedade internacional revele um alto grau de estabilidade e assegure crédito aos compromissos assumidos.

A política exterior do Brasil tem respondido a essa necessidade de coerência no tempo. Embora os objetivos imediatos se transformem sob a evolução histórica de que participamos, a conduta internacional do Brasil tem sido a de um Estado consciente dos próprios fins, graças à tradição administrativa de que se tornou depositária a Chancelaria Brasileira, tradição que nos tem valido um justo conceito nos círculos internacionais.⁵⁰

Em contraste, a década de 1970 trouxe à pasta somente três ministros. Figueira destaca que durante esse período, nascem os primeiros movimentos no sentido de “desburocratização”, dentro dos quais foram desenvolvidos projetos que atendessem “diretamente os interesses dos cidadãos, diminuindo a rigidez burocrática, a hierarquização e os procedimentos longos que traduziam em ineficiência decisória.”⁵¹ Assim, o período que antecede o início do processo de redemocratização aparenta ter aproximado o Ministério a uma relativa estabilidade institucional perante as oscilações políticas internas bem como diminuído a rigidez do processo decisório do órgão. Figueira aponta ainda que durante esse ciclo de reforma administrativa, no que se refere ao MRE “alguns instrumentos foram criados com o objetivo de coordenar competências, bem como o de responder às demandas emergentes do empresariado nacional.”⁵² Contudo, observa-se ainda que a participação da sociedade civil no processo de formulação da política externa brasileira é mais uma vez restrita às questões econômicas.

O segundo ciclo de reformas administrativas se encontra em meio a um bloco histórico conturbado. Do ponto de vista administrativo, o reconhecimento do caráter transversal de

⁵⁰ LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004. p.21.

⁵¹ FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200001&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em 2 de outubro de 2011. p.11.

⁵² Idem.

algumas matérias (principalmente as econômicas) durante a década de 1950 foi seguido pela centralização rígida e altamente hierarquizada dos governos ditatoriais das décadas de 1960 e 1970, estancando a participação da sociedade civil e de os outros órgãos do Estado nas discussões sobre política externa. Nesse sentido, ao final da década de 1970 e início da década de 1980 Figueira aponta que os governos ditatoriais buscaram “[...] conciliar o centralismo político, premissa de regime autoritário, com a descentralização administrativa [...]”⁵³ através de diversas reformas administrativas. O bloco histórico que contextualiza esse ciclo de reformas encontra dois momentos decisivos que acabam gerando grande instabilidade financeira e política no país, crises econômicas no mundo e a eventual quebra de paradigma mundial que resultaria no próprio fim do bloco histórico. Em um primeiro momento, o bloco histórico é caracterizado pela continuação do conflito leste-oeste (e o pragmatismo político e econômico dos governos brasileiros à época), as crises do petróleo que impactaram negativamente o crescimento econômico do país, e os passos iniciais para a retomada da democracia no país. No segundo, o aprofundamento da dívida externa do país, a intensificação no sentido de redemocratização do país (resultando no fim da ditadura), e a queda do Muro de Berlin (que marcou o fim da Guerra Fria) configuraram a inevitável ruptura paradigmática do bloco histórico.

A política externa brasileira durante o segundo ciclo de reformas administrativas continua sendo caracterizada pela sua busca pragmática ao desenvolvimento nacional.⁵⁴ Amado Cervo destaca que o cenário internacional não favoreceu o Brasil:

Na primeira metade dos anos 1980, segundo a percepção do Itamaraty, a estrutura internacional deteriorara-se nas áreas políticas e econômicas, com a rebipolarização e o protecionismo, a instabilidade cambial e a ‘oligarquização dos foros decisórios’.⁵⁵

Tais condições dificultaram ainda mais a atuação do país no cenário internacional e a articulação dos interesses nacionais na política internacional.

No que se refere às reformas da administração pública, Figueira destaca que “[...] mesmo com os esforços iniciados em 1979, a descentralização não atingiu a administração direta

⁵³ FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200001&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em 2 de outubro de 2011. p.10.

⁵⁴ CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 3ed. p.427.

⁵⁵ Idem.

[...].⁵⁶ Nesse sentido, um exemplo dos efeitos desastrosos da centralização do poder decisório é destacado por Amado Cervo durante as negociações da dívida externa brasileira que” [...] foram conduzidas pelos economistas da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central, à revelia da sociedade e de outros órgãos que a representavam.”⁵⁷ A crítica do autor recai também sobre as instituições financeira internacionais, particularmente o BID e o BIRD que impuseram contratos financeiros extremamente prejudiciais a economia brasileira:

Tamanha a irresponsabilidade foi uma convivência de ambos os lados, como também a decisão das autoridades brasileiras, que passaram a usar as empresas estatais para contratar empréstimos ‘artificiais’, sem atender a projetos produtivos, com a finalidade exclusiva de ‘fechar’ o balanço de pagamentos. E tudo isso ocorria à margem da diplomacia e do Congresso, instrumentos de controle social das decisões de governo.⁵⁸

É importante destacar que durante o segundo momento desse ciclo de reformas administrativas, ocorre a transição política entre o regime ditatorial e a democracia. Amaury P. Gremaud et. al destaca que “ [...] era um governo civil que nascera de maneira bastante conturbada e que teria uma complexa agenda política pela frente, em um contexto no qual as diversas pressões/interesses até então reprimidos tenderiam a aparecer.”⁵⁹ Assim, apesar das profundas mudanças estruturais no sentido de democratização do poder decisório, como as eleições para Presidente e para o Congresso Nacional ocorridas durante esse ciclo que ampliou a administração pública, o ciclo é concluído sem grandes modificações organizacionais no âmbito do MRE.

Até esse momento, a presente pesquisa tem explorado o processo de insulamento da formulação e implementação da política externa brasileira à luz das estruturas governamentais administrativas dentro de cada contexto histórico específico. Contudo, a mudança do regime político no final da década de 1980 ensejou a inclusão de fatores e atores ainda não abordados até aqui. A elaboração e aprovação de uma nova Constituição democrática no período inicial da redemocratização brasileira trouxeram consigo a expectativa de aumento da participação da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas. Se até então a política externa brasileira era vista como uma política distante de seus cidadãos, nesse momento emergem,

⁵⁶ FIGUEIRA, op. cit, p.11.

⁵⁷ CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 3ed. p.435.

⁵⁸ Ibidem, p. 437.

⁵⁹ GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudnei. *Economia brasileira contemporânea*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 430.

pela primeira vez, discussões sobre a possibilidade de maior controle por parte da sociedade civil mais ampla. Nesse sentido, será possível constatar os impactos que a grande interação entre as forças internas e externas durante o período seguinte causou na política externa brasileira.

O período durante a presidência de Fernando Collor de Mello é caracterizado, em um primeiro momento, pelo o início do novo paradigma das relações internacionais, o fenômeno da globalização, e o retorno à democracia através das primeiras eleições diretas no país após o regime militar. Collor defendia o ideal neoliberal e, nesse sentido, buscou promover reformas na administração pública que “[...] deveriam aumentar a eficiência da administração do setor público e reduzir os gastos.”⁶⁰ Destacando a dívida externa do país e a manutenção do protecionismo pelos países desenvolvidos⁶¹, o então Presidente procurou por em exercício um programa de privatização das empresas estatais, bem como a abertura comercial e financeira. Contudo, essa reforma administrativa não foi bem sucedida, pois a abertura comercial e financeira do país sem a criação de mecanismos estáveis para controlar tais atividades juntamente com a tentativa de cortes nos quadros de servidores públicos encontrou grande oposição das forças e interesses internos, impossibilitando a implementação de sua reforma administrativa. O processo de impeachment sofrido pelo Presidente agravou a fragilidade da recém-formada democracia brasileira e deixou a política externa, que tinha sido voltada para as questões comerciais, ainda mais vulnerável.

Apesar da ampliação dos temas e atores que faziam parte do novo cenário internacional, o governo transitório de Itamar Franco não promoveu grandes mudanças na administração pública. O governo encontrou dificuldades em estabelecer os direcionamentos econômicos e políticos e, com isso, a consolidação do processo de redemocratização se encontrou fragilizado. Gremaud destaca que após vários ministros e conselhos de equipes econômicas, a gestão Itamar Franco conseguiu implementar um último plano econômico que iria mudar positivamente a economia do país.⁶²

No âmbito do MRE, o governo continuou elegendo o multilateralismo como estratégia de negociação e identificou a necessidade de reformas estruturais do Ministério com o intuito de “[...] aperfeiçoamento da máquina administrativa do Itamaraty para adaptar-se ‘a era de

⁶⁰ GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudnei. *Economia brasileira contemporânea*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 451.

⁶¹ CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *Itamaraty: dois Séculos de História: 1808-2008*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Vol. II. p. 11.

⁶² GREMAUD, op. cit, p.456.

mudanças'.⁶³ Contudo, as modificações estruturais do Ministério permaneceram no âmbito de planejamento e somente seriam implementadas na seguinte gestão.⁶⁴

Durante esse período das presidências de Fernando Collor e Itamar Franco, o tradicional modelo de diplomacia brasileira comandado pelo Ministério das Relações Exteriores já encontrava dificuldades em responder às novas demandas criadas pelos processos de globalização e redemocratização. A instabilidade política que assolou o país durante a primeira metade dos anos 1990 gerou divergências paradigmáticas no seio do Ministério, o que dificultou em termos estratégicos e administrativos, o processo de formulação da política externa brasileira. Segundo Amado L. Cervo, as divergências foram sanadas resultando na prevalência da linha de pensamento do então Ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso. Contudo, Cervo destaca que como resultado, o papel do Ministério se viu enfraquecido:

Além de haver-se enfraquecido em razão da discordância interna e da prevalência de pensamento externo à casa, o processo decisório em política exterior do Itamaraty perdeu força sob outro ângulo também, na medida em que as decisões na área da alfândega, das finanças externas e da abertura empresarial foram deslocadas para as autoridades econômicas, que aplicavam diretrizes monetaristas e liberais com desenvoltura e com conseqüências sobre a organização nacional.⁶⁵

As profundas mudanças nas conjunturas internas e externas que antecederam a presidência de FHC impulsionaram o MRE à busca de adequar sua estrutura administrativa para melhor atender as novas demandas do país em um mundo em vias de globalização bem como a retomada de tradicional autonomia.

A presidência de FHC é caracterizada, no plano internacional, pela crise do Estado do Bem-Estar, a ideologia neoliberal e a crise da dívida externa na América Latina, ocorridos na década anterior, e contribuíram para a diminuição do poder de participação do país nas negociações multilaterais. Segundo Amado Cervo, a falta de poder na política internacional juntamente com as pressões externas das instituições financeiras, levou o Brasil a aderir a um novo modelo de desenvolvimento mundial: o Consenso de Washington⁶⁶. É importante destacar que, para a maioria dos países que sofreram com a crise da dívida externa, a adesão

⁶³ CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *Itamaraty: dois Séculos de História: 1808-2008*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Vol. II. p. 11. p. 159

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 3ed. p. 456.

⁶⁶ Ibidem, p. 459.

ao Consenso de Washington não representou uma escolha, e sim, a força externa mais influente nas políticas externa e interna. No plano interno, a instabilidade política resultante do processo de impeachment de Fernando Collor foi afastada pelas eleições democráticas nas quais FHC emergiu vitorioso, ajudando a legitimar o processo político decisório. Nesse sentido, os fatores mais influentes para a formulação das diretrizes básicas da política externa brasileira durante esse período são a estabilidade monetária resultada da implementação do Plano Real durante o governo Itamar Franco e a abertura econômica do país iniciada durante o governo Fernando Collor. Assim, o alinhamento com o Consenso de Washington, estimulado pelas instituições financeiras internacionais (FMI e Banco Mundial), resultou em mudanças estruturais radicais na administração pública brasileira exigindo ações como:

[...] disciplina fiscal, redirecionamento das prioridades de gastos públicos para as áreas de saúde, educação e infraestrutura, reforma fiscal (ampliando a base fiscal e reduzindo impostos marginais), estabelecimento de taxas de câmbio competitivas, garantia dos direitos de propriedade, desregulamentação, liberalização comercial, privatização, eliminação de barreiras ao investimento estrangeiro e liberalização financeira.⁶⁷

Nesse contexto, surge o terceiro ciclo de reformas administrativas que impulsionaram uma tentativa de mudanças no processo decisório da política externa brasileira. Iniciadas em 1995, as reformas administrativas da era FHC buscavam responder às montantes pressões de uma pluralidade de atores que, com o processo de redemocratização, reivindicavam maior participação na elaboração de políticas públicas. Para tal, o governo buscou criar instâncias governamentais que melhor pudessem articular os interesses entre esses atores. Figueira destaca: “Criou-se a Câmara de Reforma do Estado com formação interministerial e o Conselho de Reforma do Estado, formado por representantes da sociedade civil, com a função de assessorar e complementar as atribuições da Câmara.”⁶⁸ Contudo, o que parecia ser um avanço em direção ao aumento da participação da sociedade civil na construção de políticas públicas não se concretizou e a reforma foi paralisada no estágio de implementação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.⁶⁹

A expectativa da participação de outros órgãos do Estado e a inclusão da sociedade

⁶⁷ GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudnei. *Economia brasileira contemporânea*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 464.

⁶⁸ FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200001&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em 2 de outubro de 2011. p. 11.

⁶⁹ Ibidem, p.12.

civil na formulação da política externa brasileira encontraram barreiras enraizadas no arcabouço jurídico brasileiro. Se por um lado o papel do MRE se encontrava enfraquecido, por outro, a primazia do poder Executivo como órgão central na formulação da política externa brasileira aparenta aumentar nesse momento.

Nesse momento, é importante ressaltar mais um fator que contribuiu para a centralização do poder decisório sobre política externa nas mãos do Executivo. Michelle Ratton Sanchez et al aponta que, em um mundo interdependente no qual esta inserida a presidência de FHC, as relações entre política interna, externa e internacional devem ser vistas como um *continuum*, considerando a relevância das diversas relações entre os Estados.⁷⁰ Em contraste, comparando as Constituições de 1967 e a de 1988, Sanchez et al conclui que não houve grandes alterações no que se refere à centralização do poder de formulação, decisão e implementação da política externa brasileira. Assim, a expectativa de um maior equilíbrio na distribuição de competências entre os poderes da União não se concretizou e tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Judiciário ficaram com papéis auxiliares às decisões do Poder Executivo:

[...] tanto na Constituição de 1967 como na de 1988, tem-se que: o poder executivo ainda guarda o papel central na formulação e na decisão da política externa; o poder Legislativo atua preponderantemente no processo de (co) decisão *a posteriori* e o poder Judiciário, em eventual participação *ad hoc*.⁷¹

Nesse sentido, as reformas administrativas que pudessem ampliar os espaços de interlocução sobre política externa encontraram barreiras constitucionais perpetuadas desde o período ditatorial brasileiro.

Não obstante a centralização histórica do poder decisório da política externa brasileira ser encontrado no âmbito do Poder Executivo, é possível constatar a construção de um canal de relacionamento direto entre o MRE e o Congresso Nacional. A existência desse canal pode ser identificada pela primeira vez na história organizacional do MRE durante a gestão de José de Magalhães Pinto (1967-1969)⁷², e se encontrou presente desde então.⁷³ Contudo, é importante lembrar que a efetividade de tal mecanismo variou conforme o poder político à época. Durante o regime militar, como visto anteriormente, houve um afastamento dos órgãos

⁷⁰ OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. Os (des) caminhos da identidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 15 N 42. Fevereiro/2000.p.126

⁷¹ OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. Os (des) caminhos da identidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 15 N 42. Fevereiro/2000. p. 07-21.

⁷² CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *Itamaraty: dois Séculos de História: 1808-2008*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Vol. I. p.510.

⁷³ Idem.

da administração pública das instâncias decisórias. Assim, o Legislativo não caracterizava força capaz de influenciar o processo decisório da política externa brasileira. Esse cenário somente iria ser contornado a partir do processo de redemocratização. Todavia, o surgimento de tal órgão pode ser explicado pelo aumento da participação brasileira em foros internacionais ao longo da segunda metade do Século XX juntamente com a promulgação da Constituição de 1967 e posteriormente a de 1988, que exigiam uma maior participação do Legislativo em assuntos internacionais para ratificar os atos internacionais assinados pelo Executivo.

Se por um lado o ciclo de reformas administrativas durante os governos FHC não apresentou mudanças na participação da elaboração da política externa brasileira, por outro se verifica o surgimento de um novo fenômeno da diplomacia brasileira: a diplomacia presidencial.⁷⁴ Definida como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou atribuições ex officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou pelo chefe de governo”⁷⁵, a intensificação da diplomacia presidencial como instrumento da diplomacia brasileira coincide com o avanço do processo de globalização que aumenta a necessidade de representação de um país em diversos foros internacionais. Amado Cervo aponta que durante esse período “Estribada na credibilidade que o país alcançou com a consolidação da democracia, a estabilidade e a abertura econômicas, a diplomacia presidencial foi acionada com vigor nos foros multilaterais e nas relações bilaterais.”⁷⁶

Em um primeiro momento, as profundas mudanças ocorridas no bloco histórico no qual se encontra a presidência de FHC não ensejaram grandes mudanças na estrutura organizacional do MRE, tendo em vista que o mesmo já buscava se adequar às mudanças internas e externas desde 1990.⁷⁷ Contudo, em um segundo momento, é notável que o desafio alavancado pela ampliação das relações comerciais brasileiras, gerou pressões de diversos atores estatais como o Congresso Nacional, os estados da federação e outros ministérios, bem como diversos grupos da sociedade civil para a descentralização da formulação da política

⁷⁴ PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. Política externa como política pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula. *Revista Política Hoje*, Vol. 19, n.1, 2010.

⁷⁵ Ibidem, p. 200.

⁷⁶ CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 3ed. p. 461

⁷⁷ CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *Itamaraty: dois Séculos de História: 1808-2008*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Vol. II. p. 195.

externa brasileira.⁷⁸ Em resposta, o MRE buscou criar e manter canais de comunicação e consulta como, por exemplo, a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, a Seção Nacional da ALCA, o Grupo Interministerial de Trabalho de Mercadoria e Serviços, e o Comitê Empresarial Permanente do MRE,⁷⁹ com o intuito de aprofundar “a interação entre o Itamaraty e o Legislativo, os partidos políticos, a mídia, os Governos estaduais, os sindicatos, os empresários, as universidades, a área acadêmica e as organizações não governamentais.”⁸⁰ Faria destaca que o empresariado brasileiro durante esse processo, desconfia dos “objetivos democratizantes do MRE” e busca alternativas para uma maior autonomia na condução das relações comerciais através de organizações instituídas fora do MRE, como, por exemplo, a Coalizão Empresarial Brasileira.⁸¹

Na busca de ampliação das instâncias de interlocução aonde os diversos interesses pudessem ser debatidos, Figueira destaca ainda o aumento da participação do MRE nas relações interministeriais, principalmente no primeiro ano do Governo FHC, onde é possível observar a maior participação do MRE no âmbito das Comissões Interministeriais.⁸² A transversalidade dos assuntos e a pluralidade dos atores envolvidos na política externa brasileira fez surgir secretarias e assessorias de Relações Internacionais em diversos ministérios, expressando a demanda pelos profissionais da Chancelaria fora dos quadros do MRE.⁸³ É factível pensar que a pequena diminuição do poder decisório do MRE juntamente com as pressões externas por ele sofridas, tenham propiciado a transferência de alguns servidores do quadro do MRE para outros órgãos governamentais durante os governos FHC. Assim, o MRE buscaria influenciar a política externa brasileira também em novas instâncias, que tardariam a apresentar efetividade.

Após o longo caminho de insulamento do processo decisório da política externa brasileira, há de se observar que, durante o Governo de FHC, a política externa brasileira começa finalmente a adotar passos incipientes na direção da característica de um *continuum*.

⁷⁸ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Artigo: Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, 2008. p. 85.

⁷⁹ Ibidem, pp. 87-88.

⁸⁰ CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *Itamaraty: dois Séculos de História: 1808-2008*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Vol. II. p. 236.

⁸¹ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Artigo: Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51 (2): 20-97 (2008). FARIA pp. 87-88.

⁸² FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200001&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em 2 de outubro de 2011. p. 20.

⁸³ FARIA, op. cit, p.19.

Assim como defende Robert Cox, outros atores como os organismos internacionais e a sociedade civil mais ampla passam a pressionar as instituições da administração pública para a abertura do processo decisório. Celso Lafer, chanceler do MRE de 2001 a 2002, reconhece a necessidade de mudança estratégica da diplomacia brasileira à época, avaliando que

O quadro histórico que tem como evento inaugural a queda do muro de Berlim associado às transformações internas do Brasil na década de 1990 trouxeram as exigências de novas formas de inserção do país no mundo. A autonomia de ação e decisão no campo externo deixa de ser possível por meio do distanciamento e passa a depender de maior inserção num meio internacional crescentemente interligado.⁸⁴

Apesar de grande parte da formulação da política externa brasileira continuar extremamente centralizada e hierarquizada no âmbito do MRE, o bloco histórico que caracteriza o período evidencia a multiplicação de atores e forças nas relações internacionais bem como na política interna dos países. Assim, percebe-se que o aumento de intensidade da política internacional do país, passou a transcender as estruturas administrativas e organizacionais do MRE, exigindo a busca pela construção de múltiplos canais de negociação mais democráticos.

Veremos a seguir como essas transformações no bloco histórico acabaram por suscitar transformações da política externa durante os Governos Lula.

2.3 A política externa brasileira durante os governos Lula

No que se refere às relações internacionais, o mandato do Presidente Lula inicia com a herança dos efeitos negativos resultados do modelo de desenvolvimento mundial estabelecido pelo Consenso de Washington durante a gestão anterior. Baseado nos pressupostos neoliberais de política internacional do Consenso, a gestão de FHC acreditava que as diretrizes do Consenso, juntamente com o fenômeno da globalização, poderiam viabilizar a diminuição das assimetrias do sistema internacional. No entanto, o conjunto de normas e padrões universais baseados em valores políticos (democracia) e econômicos (economia de mercado) ocidentais exercidos pelas instituições internacionais como a OMC, o FMI e o Banco Mundial, trouxeram consigo efeitos contrários, como o aumento das desigualdades entre os Estados, o aumento da interdependência política e financeira entre os Estados e a descentralização do

⁸⁴ LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004. p.34.

poder hegemônico.⁸⁵ Assim, a expectativa de um crescimento econômico global que resultaria em um relacionamento mais balanceado entre os Estados não se concretizou. Os efeitos negativos atingiram particularmente as economias dos países em desenvolvimento e, no caso brasileiro, segundo Amado Cervo, resultaram:

[...] no déficit do comércio exterior, o endividamento externo, a alienação de ativos de empresas brasileiras, a submissão a consensos e conselhos do centro do capitalismo, a obediência às regras da governança global traçada pelos ricos em seu benefício, o sacrifício das relações com os países emergentes em favor do primeiro mundo, em suma, uma perda de poder do país sobre o cenário internacional.⁸⁶

Internamente, do ponto de vista político, o processo de redemocratização em curso há alguns anos propiciou a estabilidade política e econômica que gozaria os Governos Lula. O pressuposto básico de participação social efetiva para a reconstrução da ordem democrática brasileira foi um dos principais pontos defendidos pela plataforma política dos Governos Lula, juntamente com o crescimento econômico e a diminuição das desigualdades sociais. Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, o neoliberalismo defendido pela gestão anterior possibilitou a diminuição da atuação do Estado em diversas áreas da economia, resultando na ampliação da atuação de outros atores da sociedade civil na economia brasileira.

Assim, a criação de estruturas e instituições que viabilizassem a articulação entre os interesses desses novos atores e os do Estado passou a ser uma preocupação constante durante os Governos Lula, caracterizando uma continuidade das políticas postas em curso por FHC. Por outro lado, os resultados negativos do modelo neoliberal impostos pelo Consenso de Washington causaram algumas rupturas conceituais e estruturais da política externa brasileira durante os Governos Lula com a anterior.

Invariavelmente, todo chefe de governo, ao ser eleito, traz consigo um conjunto de reformas estruturais para o poder executivo visando o cumprimento de sua plataforma política. Nesse sentido, durante os Governos Lula, o processo de mudança que seria posto em curso foi enfaticamente declarado em seu primeiro discurso, proferido durante a cerimônia de posse em 1 de janeiro de 2003:

Mudança: esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da

⁸⁵ AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol. 53. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300013&script=sci_arttext. Acesso em: 08 de setembro de 2011. pp. 214-240

⁸⁶ CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo Bueno. *História da política exterior do Brasil*. 3 ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2008. p.491.

sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança finalmente venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos.⁸⁷

Durante o referido discurso, Lula delimitou claramente que o direcionamento da política externa brasileira para os subsequentes oito anos seria dividido em três categorias prioritárias: integração sul-americana, aproximação aos países do sul e diminuição das assimetrias na ordem internacional.⁸⁸ Enquanto FHC inicialmente selecionava o multilateralismo como instância de atuação mais favorável para a política externa brasileira, o primeiro Governo Lula inicia objetivando a democratização das instâncias de negociação internacionais, do processo decisório dessas instâncias e buscando alternativas para uma nova inserção brasileira no cenário internacional. É importante destacar que o Presidente não assinalou abandono do multilateralismo, e sim, a defesa de mudanças estruturais que possibilitassem maior articulação dos interesses reais de outros países do mundo, não somente os países desenvolvidos.

Nesse sentido, Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores durante os Governos Lula, aponta a ascensão dos países em desenvolvimento (Brasil, China, Índia, África do Sul, Indonésia, México, Egito, Turquia e outros) como “o mais importante fenômeno do período pós Guerra Fria” e que a busca destes por maior peso político e econômico no sistema internacional, propulsionam mudanças reais do sistema internacional para uma ordem multipolar.⁸⁹ Em consonância com o Presidente, o Ministro salienta a necessidade de mudança das instituições internacionais, destacando que a “Governança global tem sido com falta de transparência, legitimidade e eficácia, entre outras razões, porque os países em desenvolvimento continuam sub-representados.”⁹⁰ Em consonância com a teoria de Cox, o Ministro reconhece que parte da complexidade das Relações Internacionais no novo milênio é a relevância dos atores não estatais dentro de um sistema antes caracterizado predominantemente como estatocêntrico.⁹¹

⁸⁷ BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. Discurso do Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na Cerimônia de Posse. Congresso Nacional, 1 de Janeiro de 2003. Disponível em: <

<http://www.planalto.gov.br/secgeral/presidente/pronunciamentos/Posse.html>> Acesso em: 4 de abril de 2012.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol. 53. 2010. Disponível em:

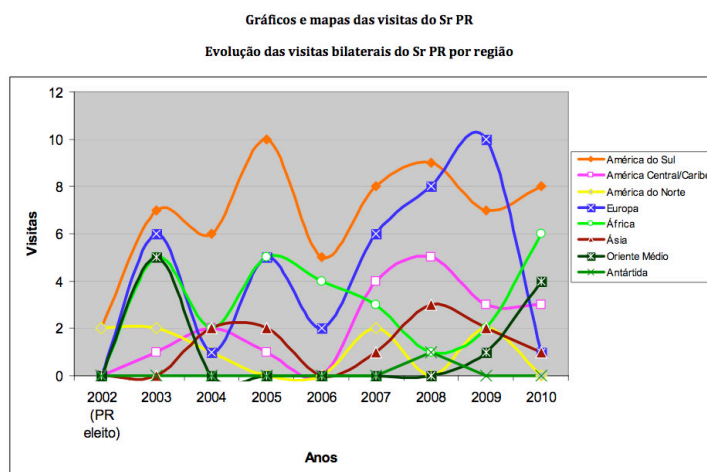
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300013&script=sci_arttext. Acesso em: 08 de setembro de 2011. pp. 214-240.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Idem.

Assim, as linhas gerais da política externa brasileira durante os Governos Lula objetivavam a diminuição das assimetrias causadas pelo modelo econômico mundial neoliberal através da aproximação com os países da América do Sul e dos países em desenvolvimento, reforma dos organismos internacionais que permitissem a real representatividade do cenário internacional multipolar, e a diminuição da vulnerabilidade externa do país através da internacionalização da economia brasileira.⁹² Na maioria dos aspectos, o Governo Lula defendeu as negociações multilaterais como o melhor meio para as negociações que visavam contornar crises globais bem como para as negociações de paz, segurança, mudanças climáticas e comércio internacional.⁹³ Aonde não pudesse defender seus interesses, o país buscou criar alternativas, como a criação de um fórum de diálogo para o grupo de países do Sul – BRICS – e os de economia emergentes – o G-20 - durante as discussões da Rodada de Doha no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). O estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA e a formação do IBRAS - Índia-Brasil-África do Sul – para o diálogo sobre a cooperação Sul-Sul, são outros exemplos).⁹⁴ Nesse sentido, os seguintes quadros verificam que os rumos da diplomacia Presidencial estavam em consonância com o discurso de aproximação com os países do sul.

Gráfico 1 – Evolução das visitas bilaterais do Sr. Presidente – por região



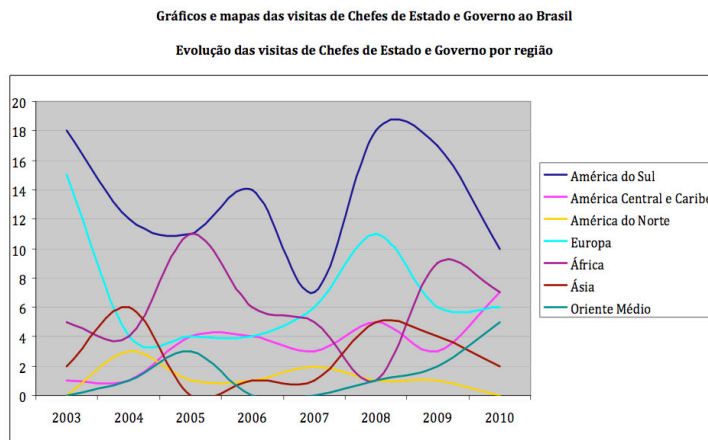
fonte: Relatório de visitas internacionais do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de visitas ao Brasil de Chefes de Estado e Chefes de Governo entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010.

⁹² CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo Bueno. *História da política exterior do Brasil*. 3 ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2008. p. 3.

⁹³ AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol. 53. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300013&script=sci_arttext. Acesso em: 08 de setembro de 2011. pp. 214-240.

⁹⁴ COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza; LESSA, Antônio Carlos. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 52. 2009. p. 105.

Gráfico 2 – Evolução das visitas de Chefes de Estado e Governo ao Brasil – por região



fonte: Relatório de visitas internacionais do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de visitas ao Brasil de Chefes de Estado e Chefes de Governo entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010.

No que se refere às reformas administrativas no âmbito do MRE durante os Governos Lula, Ariane Roder Figueira destaca que houve algumas mudanças na estrutura historicamente insulada e hierarquizada do processo decisório da instituição. De acordo com a autora, entre 2004 e 2006 o MRE passou por

[...] um processo de ampliação e reforma na estrutura dessa burocracia, que incorpora, mesmo que de maneira bastante tímida, canais de diálogo com os demais atores estatais e não estatais. Além disso, as bases estruturais do Ministério foram ampliadas, incorporando maior número de temáticas a serem abordadas dentro de suas divisões departamentais.⁹⁵

Contudo, apesar do órgão apresentar maior ‘porosidade’, a autora salienta a relatividade da mudança em dois aspectos: 1) o espaço para interlocução com a sociedade civil e outros órgãos do governo foi ampliado somente para assuntos definidos pelo MRE como ‘menos sensíveis’ e aportam os menores recursos financeiros⁹⁶ e 2) o aumento da porosidade através da articulação entre o MRE e a sociedade civil ocorreu principalmente no âmbito dos assuntos comerciais, sendo a SENALCA (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA), a SENEUROPA (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos às negociações Mercosul - União Europeia), e o Conselho Empresarial Permanente exemplos de espaços de interlocução criados para articulação com a sociedade civil

⁹⁵ FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 (2): 5-22. 2010. p.8. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200001&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 2 de outubro de 2011. p. 13

⁹⁶ Idem.

organizada.⁹⁷ Vale ressaltar que, como mencionado anteriormente, a interlocução interministerial que visa a articulação comercial entre as demandas do empresariado brasileiro e o Governo já fazia parte das ações do MRE desde a Presidência de JK.

Embora seja possível evidenciar uma pequena abertura institucional do MRE para a participação da sociedade civil na formulação da política externa durante os Governos Lula, é possível observar também poucas mudanças estruturais no âmbito do órgão que viabilizassem de fato a ampliação dos espaços de interlocução com os outros atores da política externa. Carlos Aurélio Pimenta de Faria destaca que pressões no sentido de mudança são originadas da “maior visibilidade doméstica das relações internacionais do país”⁹⁸ e que:

[...] os indicadores de mudança podem ser compreendidos como resposta adaptativa do executivo às pressões intra-governamentais, parlamentares, dos governos subnacionais, de grupos de interesse e de organizações da sociedade civil, as quais certamente têm se avolumado ao longo dos últimos anos.⁹⁹

Nesse sentido, além dos interesses do empresariado brasileiro, outra força interna que exerce pressão para a abertura do processo decisório da política externa brasileira é o Poder Legislativo. Durante os Governos Lula, o Poder Legislativo mostrou caminhar no sentido de ampliar as bases decisórias do Estado. Do ponto de vista jurídico, Faria explica:

[...] tramitam no Congresso brasileiro propostas capazes de alterar significativamente o processo de produção da PEB. Cabe destacarmos aqui as propostas de Emenda à Constituição que têm o objetivo de instituir no país um mecanismo de autorização prévia do legislativo para a negociação de acordos internacionais [...].¹⁰⁰

O autor destaca que a principal meta dessas propostas é “[...] aumentar a legitimidade, a credibilidade e a capacidade de barganha dos negociadores brasileiros.”¹⁰¹

Do ponto de vista prático, a instalação do Parlamento do MERCOSUL propicia ao Legislativo brasileiro uma participação efetiva na execução da política externa brasileira, que, ainda que limitada à região sul-americana, amplia a ação do legislativo para além de suas Comissões internas de Relações Exteriores. O autor destaca ainda que “[...] em relação às

⁹⁷ FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 (2): 5-22. 2010. p.8. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200001&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 2 de outubro de 2011. p. 15.

⁹⁸ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista brasileira de política internacional*. Vol. 51, 2008. p.85.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 88.

¹⁰¹ Idem.

negociações do MERCOSUL e da ALCA, a participação do Poder Legislativo nessa área é mais eficiente do que parece.”¹⁰²

Assim, em consonância com a teoria de Locke, percebe-se que ao longo dos anos, o processo de insulamento do MRE ajudou a concentrar o poder decisório de elaboração e execução da política externa brasileira no âmbito do Poder Executivo. Ao mesmo tempo, à luz da teoria de Cox, é passível conceber que as transformações nas forças econômicas mundiais e nas forças sociais internas ocorridas durante o período, impulsionariam mudanças estruturais na base do Estado brasileiro. A busca pela ampliação das vias de interação entre a sociedade civil e as instituições estatais no processo de construção de políticas públicas aproxima a realidade brasileira ao conceito ampliado de Estado de Antonio Gramsci.

Com o surgimento de novos atores e novas questões no campo das relações internacionais, evidenciou-se a necessidade de ampliação das discussões para além das relações estatocêntricas. Assim, no seguinte capítulo, a presente pesquisa irá abordar a história da diplomacia cultural brasileira, o Departamento Cultural e a diplomacia cultural brasileira durante os Governos Lula com o intuito de averiguar a participação da sociedade civil brasileira e outros atores como elementos de pressão para a construção da diplomacia cultural.

¹⁰² FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista brasileira de política internacional*. Vol. 51, 2008. p.82.

3 DEPARTAMENTO CULTURAL E A DIPLOMACIA CULTURAL BRASILEIRA

Embora o conceito de diplomacia cultural utilizado pela presente pesquisa seja relativamente novo no âmbito das relações internacionais, em alguns países europeus, as atividades de diplomacia cultural representam antigas ações para a melhoria de suas conquistas mundiais. Defendida em 1966 por Willy Brand, Ministro dos Negócios Estrangeiros da República Federativa da Alemanha como “o terceiro pilar da política externa”¹⁰³, a diplomacia cultural que a presente pesquisa irá analisar surge com o avanço dos conflitos da Segunda Guerra Mundial, quando a comunidade internacional percebe que a cultura poderia servir tanto como instrumento para evitar futuros conflitos como para a construção e manutenção da paz. Outro aspecto da diplomacia cultural observada pelos países, principalmente no período pós-guerra, é a possibilidade de se tornar um instrumento de correção da imagem construída por eventos históricos.¹⁰⁴

Assim, a presente pesquisa irá abordar brevemente o aspecto histórico da diplomacia cultural mundial, bem como o tratamento e o direcionamento das questões culturais no âmbito do MRE à luz das mudanças organizacionais sofridas pela instituição, ressaltando a presença das forças que irão influenciar a diplomacia cultural brasileira ao longo dos anos. Considerando o entendimento que a política externa é uma reflexão da política interna, a presente pesquisa irá analisar também a construção da cultura como objeto de política pública, a participação da sociedade civil e seus efeitos para a diplomacia cultural brasileira. Em um segundo momento, será abordada a evolução histórica do Departamento Cultural do MRE com o intuito de averiguar o processo de construção da diplomacia cultural brasileira. Por fim, será analisada a diplomacia cultural durante os governos Lula com o intuito de averiguar se o houve de fato, mudanças significativas nas instâncias decisórias de construção das diretrizes e execução da diplomacia cultural brasileira.

3.1 A Diplomacia Cultural

A França, como apontam Edgard Telles Ribeiro e Maria Susana Arrosa Soares, destaca-se como a precursora no reconhecimento desse potencial cultural como instrumento das relações internacionais no Século XX. Em 1909 criou a Oficina de Escolas e Obras, “uma

¹⁰³ SOARES, Maria Susana. A diplomacia cultural no MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 51 (1): 53-69 [2008]. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a03v51n1.pdf> > Acesso em: 4 de agosto de 2011. p. 55.

¹⁰⁴ RIBEIRO, Edgar Telles. Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p.52-53.

divisão no Ministério dos Negócios Estrangeiros” para coordenar a difusão cultural.¹⁰⁵ O Reino Unido criou o British Council em 1934 com o “objetivo de promover um amplo conhecimento do Reino Unido por meio da cooperação cultural, educativa e técnica.”¹⁰⁶ A República Federativa da Alemanha buscou na diplomacia cultural, coordenada pelo seu Ministério dos Negócios Estrangeiros, um meio de correção de sua imagem pós-guerra marcada pelo nazismo.¹⁰⁷ Em 1938, Os Estados Unidos criou a Divisão de Relações Culturais do Departamento do Estado para “o intercâmbio entre professores e alunos, diversas formas de cooperação cultural e intelectual nos campos da música, literatura e artes plásticas.”¹⁰⁸ A Espanha também buscou modificar a imagem do país no exterior, criando o Instituto Cervantes e a Fundação Carolina como principais órgãos de execução da diplomacia cultural espanhola.¹⁰⁹

É importante destacar que diversos outros órgãos governamentais e instituições privadas em cada país mencionado acima, também fazem parte da execução da diplomacia cultural desses países. Contudo, as instituições e órgãos mencionados são os que apresentam historicamente a primeira ou a principal parcela da coordenação da diplomacia cultural institucionalizada.

À luz da teoria de Cox, percebe-se ao longo da história das relações internacionais que os elementos culturais são transversais, sendo influenciados como também influenciando tanto a política quanto a economia interna e externa, o que acabou posicionando a diplomacia cultural como instrumento auxiliar de tais atividades. Assim, as iniciativas dos Estados de institucionalizar as relações culturais internacionais através da elaboração de políticas culturais específicas para o exterior tendem a refletir as realidades políticas e econômicas internas de cada país. A relação entre a economia e a cultura ganha destaque ao longo da história da diplomacia cultural. A transformação da cultura em produto de massa após a Segunda Guerra Mundial, as crises financeiras mundiais e o avanço da globalização incentivaram as discussões sobre o impacto econômico das relações culturais entre países, ampliando os atores da diplomacia cultural. Como aponta Edgard T. Ribeiro:

¹⁰⁵ RIBEIRO, Edgar Telles. *Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p.70.

¹⁰⁶ SOARES, Maria Susana. A diplomacia cultural no MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 51 (1): 53-69 [2008]. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a03v51n1.pdf> > Acesso em: 4 de agosto de 2011. p. 55.

¹⁰⁷ RIBEIRO, op. cit p.74.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 78.

¹⁰⁹ SOARES, op. cit p.55.

As relações entre Estado e cultura apresentam uma dimensão adicional de mútua dependência: de um lado, cabe aos governos viabilizarem a maior parcela dos custos dos programas culturais. De outro, o Estado depende visceralmente de todo tipo de subsídios culturais para sua sobrevivência.¹¹⁰

O autor destaca ainda que o Estado “depende enormemente do setor privado, da comunidade intelectual ou dos artistas para a implementação de programas, o que naturalmente acarreta múltiplas (e mútuas) interferências.”¹¹¹

Nesse sentido, a participação do setor privado na diplomacia cultural acompanha, de certo modo, as mudanças na economia internacional. Em países desenvolvidos, aonde o setor privado apresenta uma participação mais ativa na diplomacia cultural através de investimentos em programas e projetos culturais no exterior, as políticas públicas culturais sofrem constante pressões para atingir as expectativas por resultados financeiros. Nos países em desenvolvimento os recursos financeiros para tais projetos são escassos, e, tendo em vista as grandes dificuldades sociais, as políticas culturais foram geralmente postas em segundo plano. Na cultura, alguns investimentos podem ser direcionados para projetos com retorno rápido. Contudo, o mais comum é que um retorno financeiro seja demorado e, em muitos casos, não possa ser necessariamente quantificado, gerando críticas como a do Embaixador Paulo Roberto de Almeida: “Um certo investimento em ‘imagem’ vem sendo feito junto a interlocutores externos, sem que se possa medir muito bem o retorno efetivo dos recursos engajados nessas formas sutis de propaganda.”¹¹² Se por um lado a crítica feita pelo diplomata brasileiro aponta para a importância da elaboração de uma diplomacia cultural mais concisa, por outro, traz à luz a reflexão sobre as políticas culturais brasileiras, uma vez que as políticas públicas internas são bases para a construção da política externa de um país. Contudo, é importante destacar uma discordância com a crítica de Almeida. As políticas públicas têm como objetivo o bem coletivo e não o retorno financeiro. Portanto, seu grau de efetividade não pode ser necessariamente mensurado em retornos financeiros. Como veremos mais adiante, os governos Lula apresentarão limitados elementos indicadores de efetividade da diplomacia cultural durante sua gestão.

¹¹⁰ RIBEIRO, Edgar Telles. *Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p. 63

¹¹¹ Ibidem, p. 64.

¹¹² ALMEIDA, Paulo Roberto. *Relações Internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: UFRGS, 1998. pp.184-185.

No Brasil, a cultura como elemento de política pública demorou a ser institucionalizada e adquirir um caráter autônomo na sua elaboração e condução. Essa reflexão é importante pois como aponta Edgard T. Ribeiro, “A coordenação horizontal com outros órgãos envolvidos no processo cultural – e diversos segmentos da sociedade brasileira – é essencial para fundamentar um planejamento de difusão no exterior e, em consequência, melhor justificar os recursos correspondentes.”¹¹³ A cultura e suas políticas públicas somente se tornaram autônomas em 1985, através do Decreto 91.144 que criou o Ministério da Cultura durante a Presidência de José Sarney.¹¹⁴ Até então, as políticas culturais eram tratadas no âmbito do Ministério da Educação. Como os outros órgãos públicos, o então recém-criado Ministério da Cultura não ficou imune às rupturas da política brasileira e, durante a Presidência de Fernando Collor de Mello (1990-1992), foi transformado em Secretaria vinculada à Presidência da República, situação revertida desde 1992 quando retomou seu status de Ministério, sofrendo alterações estruturais e organizacionais em 1999 (Lei 9.649, de 27 de maio de 1998) durante o governo FHC e em 2003 (Decreto 4.805, de 12 de agosto de 2003) durante o primeiro governo Lula.¹¹⁵ Outro aspecto fundamental na institucionalização das políticas públicas culturais é o Art. 215, parágrafo 3 da Constituição Federal de 1988 que além de elevar o elemento cultural ao mais alto nível da legislação brasileira, exige “integração das ações do poder público que conduzem” as políticas públicas culturais através de um planejamento plurianual.¹¹⁶

No que se refere à diplomacia cultural, a falta de interação entre os órgãos públicos responsáveis pela coordenação e execução das políticas públicas culturais, bem como a falta de recursos na área, são temas recorrentes na história da diplomacia cultural brasileira. Como destaca Edgard T. Ribeiro, “O apoio do Itamaraty a atividades culturais no exterior em passado mais recente raramente terá refletido um planejamento mais sistemático, circunstância que decorre da falta de coordenação entre órgãos responsáveis pelo assunto, cuja origem, por sua vez, remonta às baixas prioridades de que o tema se reveste internamente no país.”¹¹⁷ Nesse sentido, o sucesso de Carmem Miranda em Hollywood ou a criação de Zé

¹¹³ RIBEIRO, Edgar Telles. *Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p. 95.

¹¹⁴ BRASIL. Ministério da Cultura. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/o-ministerio/institucional/historico/> acesso em 14 de abril de 2012.

¹¹⁵ BRASIL. Ministério da Cultura. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/o-ministerio/institucional/historico/> acesso em 14 de abril de 2012.

¹¹⁶ BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 08 de setembro de 2011.

¹¹⁷ RIBEIRO, op. cit. p.89.

Carioca nos estúdios Walt Disney durante o governo Vargas, duas das imagens mais simbólicas da cultura brasileira no exterior, ilustram precisamente como a lacuna deixada pelo Estado foi preenchida pelo setor privado. Mais interessante ainda é observar como a projeção da cultura brasileira no exterior foi feita por empresas estrangeiras seguindo as linhas da política externa norte-americana, como aponta Amado Cervo:

No imediato pós-guerra, o Brasil e a América Latina, em geral, ficaram sob a hegemonia norte-americana, quer sob o ponto de vista político, quer sob o econômico e cultural. A influência cultural norte-americana sobre o Brasil não foi resultado de um processo espontâneo, mas decorreu de um plano deliberado dos Estados Unidos no âmbito de uma estratégia mais ampla, formulada no contexto do início da Segunda Guerra, quando, por razões de segurança, careciam da simpatia e, sobretudo, da colaboração do Brasil, em especial, e da América Latina em geral.¹¹⁸

Exemplos dos resultados da política externa norte-americana de boa vizinhança que levaram a apropriação deturpada da imagem brasileira podem ser encontrados na história do cinema, particularmente a partir dos anos 60, como aponta o documentário *Olhar Estrangeiro* (2006) de Lúcia Murat. Através de entrevistas com produtores, atores, roteiristas e outros profissionais da indústria cinematográfica, além da população nas ruas de diversas cidades do mundo, o documentário faz uma análise sobre algumas produções internacionais que “tinham o Brasil como personagem” em seus filmes. Como aponta o diretor Orson Wells, o interesse na construção de uma imagem brasileira comerciável tinha como base a política externa norte-americana:

Fomos fazer um documentário encomendado pelo governo, mas sobretudo por um estúdio de Hollywood. Era a época da política da boa vizinhança. Eu devia fazer um longo e técnico documentário sobre o carnaval (...) Quando eu estava acabando o filme, recebi um comunicado, de Hollywood, de que o presidente do estúdio havia sido demitido. Isso ocorre com governos da América do Sul e estúdios de cinema. Ele foi bruscamente demitido, um novo presidente assumiu, e todo o projeto estava cancelado.¹¹⁹

No documentário de Murat, as entrevistas dadas pelos profissionais cinematográficos revelam o comum entendimento de que o cinema manipula as imagens com o intuito de construir um “lugar imaginário” não necessariamente fiel à realidade. No caso do Brasil, esse “lugar imaginário” é invariavelmente exótico e associado à sensualidade. Embora os

¹¹⁸ CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 3ed. p. 269.

¹¹⁹ MURAT, Lúcia. *Olhar Estrangeiro*. Documentário (2006) Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=kIV9r1nf4iM> Acesso em: 5 de dezembro de 2011.

profissionais reconheçam que o Brasil projetado era limitado e que, em muitos aspectos, fugia significativamente da realidade cultural brasileira, as produções seguiam sendo feitas e comercializadas uma vez que parte da população que iria consumir o produto não tinha profundo conhecimento sobre a diversidade cultural brasileira. O documentário expõe como a imagem brasileira construída e perpetuada pela indústria cinematográfica gerou uma série de clichês sobre a cultura brasileira no exterior: sol, frutas, mulheres em biquínis, samba, futebol, caipirinhas, selva, etc. todas evidenciadas nas entrevistas de rua com a população. O documentário revela uma conclusão pertinente a essa pesquisa: sendo os clichês bases bastante rentáveis para comercialização da “cultura brasileira”, para quê desconstruir um “paraíso imaginário” com as outras realidades brasileiras que desestimulariam as produtoras a fazerem filmes e/ou as pessoas a assisti-los?

Nesse momento, retomo algumas das perguntas propostas na introdução da presente pesquisa: Será a diplomacia cultural brasileira refém permanente de uma imagem internacional incompleta? Seria ela refém por escolha ou comodismo? Ou não seria refém, mas, pretende ser com o intuito de viabilizar uma política externa que esconda as contradições sociais diariamente ignoradas pela ineficácia de outras políticas públicas? Em resposta, percebe-se como as lacunas nas políticas públicas culturais deixadas pelo Estado propiciaram a perpetuação de uma imagem brasileira estereotipada e dificultaram a capacidade do país de construir sua própria imagem cultural internacional, relegando-a ao setor privado que, visando à construção de uma imagem comercialmente viável, não contemplou a rica pluralidade cultural do país. Contudo, a participação do MRE não pode ser considerada totalmente omissa, como aponta Edgard T. Ribeiro relatando o empenho do Ministério na comercialização do cinema brasileiro e da bossa nova:

Em ambos os casos, o apoio ao Ministério terá sido essencial para desencadear um processo que a iniciativa privada levaria em seguida adiante com êxito. [...] Até onde é possível arriscar comparações entre setores tão distintos, o Ministério terá atuado nesses dois casos como age na área de promoção comercial: abrindo mercados.¹²⁰

Do ponto de vista de políticas públicas culturais, outro aspecto importante a ser mencionado é a atuação do IPHAN. Mesmo durante as instabilidades políticas e econômicas e as conseqüentes lacunas deixadas pelo Estado, a atuação do IPHAN, desde sua criação em

¹²⁰ RIBEIRO, Edgar Telles. Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 91.

1937, demonstra na prática que o Estado não foi completamente omissor na construção de um sistema nacional de valorização da cultura brasileira, como aponta Sergio Miceli: “Mesmo os críticos renitentes aceitariam que a experiência de preservação do chamado ‘patrimônio histórico e artístico nacional’ constitui a política mais bem-sucedida na área pública deste país.”¹²¹ O papel do IPHAN é de extrema relevância para essa pesquisa pois nele é possível constatar o papel dos intelectuais orgânicos brasileiros na construção de uma hegemonia cultural a ser contemplada pelas políticas públicas. Exemplificando as teorias de Gramsci, Cox e a constatação de Ribeiro, a criação do IPHAN:

[...] ao final dos anos 30, foi confiada a intelectuais e artistas brasileiros ligados ao movimento modernista. [...] Já em 1936, o então Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, preocupado com a preservação do patrimônio cultural brasileiro, pediu a Mário de Andrade a elaboração de um anteprojeto de Lei para salvaguarda desses bens. [...] Rodrigo Melo Franco de Andrade contou com a colaboração de outros brasileiros ilustres como Oswald de Andrade, Manuel Bandeira, Afonso Arinos, Lúcio Costa e Carlos Drummond de Andrade.¹²²

É importante lembrar que a apropriação antropológica dos bens culturais pela classe de intelectuais brasileiros para a construção de uma política pública cultural ocorre dentro de uma estrutura de poder na qual encontra “um regime autoritário empenhado em construir uma ‘identidade nacional’ iluminista no trópico dependente.”¹²³ Nesse sentido, as forças que direcionam a construção de políticas culturais buscavam iniciar um processo de centralização e estatização das mesmas. Assim, o processo de centralização

[...] esteve várias vezes aliada a práticas repressivas e autoritárias, na tentativa de controlar as manifestações culturais que pudessem interferir nas idéias e interesses do Estado Novo.¹²⁴

Percebe-se que o processo de valorização dos bens culturais, da memória histórica e, conseqüentemente, da identidade cultural brasileira, necessário para a construção de políticas públicas, não previa a possibilidade de participação da sociedade civil (no sentido amplo, incluindo a participação popular). Esse cenário é particularmente interessante para essa

¹²¹ MICELI, Sergio. “SPHAN: refrigério da cultura no Brasil. In Intelectuais à brasileira. São Paulo: Companhia de Letras, 2001. p.359.

¹²² Página do IPHAN. História da Instituição. Disponível em: <
<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=11175&retorno=paginaIphan> > Acesso em: 26 de abril, 2012.

¹²³ MICELI, op. cit, p.360.

¹²⁴ REIS, Paula Félix dos. Políticas Culturais do Governo Lula: análise do sistema e do plano nacional de cultura. Terceiro Encontro de Estudos Multidisciplinares em cultura. Faculdade de Comunicação. UFBA: Salvador. p.22.

pesquisa pois permite pensar na construção da imagem da cultura brasileira à luz das políticas públicas existentes. Assim, é factível pensar que a ausência da participação limitada da sociedade civil no processo permitiu a construção de uma imagem brasileira incompleta que seria utilizada pela diplomacia cultural, como destaca Maria Cecília Londres da Fonseca em sua análise dos Livros de Tombo do IPHAN: “Na realidade essa estratégia produziu um “retrato” da nação que termina por se identificar à cultura trazida pelos europeus, reproduzindo a estrutura social por eles aqui implantada.”¹²⁵ Se a diplomacia cultural é um espelho das políticas públicas culturais de um país, pode-se concluir que a prevalência dos intelectuais juntamente com a falta de mecanismos de participação social na construção das políticas públicas culturais contribuiu para a construção de um ‘retrato’ incompleto da cultura brasileira utilizado pela diplomacia cultural.

Outro fator notavelmente influente na diplomacia cultural brasileira são as pressões advindas do exterior. Durante o processo de construção das políticas públicas culturais brasileiras, é possível constatar as pressões da comunidade internacional para a elaboração de políticas públicas educacionais e culturais iniciadas principalmente após a Segunda Guerra mundial. A ordem mundial bipolar instaurada após a Guerra tinha os Estados Unidos em busca da estabilização econômica dos países do Ocidente, objetivava a “conquista de mercados e do fortalecimento das relações econômicas visando ao crescimento da economia e à consolidação de sistema de poder dos Estados Unidos”¹²⁶ e tinha como principal ferramenta os mecanismos de cooperação internacional, entre eles os econômicos, construídos durante a Conferência de Bretton Woods (o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Internacional para Construção e Desenvolvimento) e os sociais, construídos já no âmbito das Nações Unidas.

É importante ressaltar que esses programas de cooperação eram voltados principalmente para a reconstrução dos países Europeus aliados e para os países que sofriam ameaça de intervenção comunista.¹²⁷ O governo brasileiro, que buscava mecanismos de cooperação semelhantes para o seu desenvolvimento econômico, não conseguiu preencher

¹²⁵ FONSECA, Maria Cecília Londres. Para além da pá e cal: por uma concepção ampla de patrimônio cultural. In ABREU, Regina e CHAGAS, Mário (orgs.). *Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. Disponível em: http://www.proppi.uff.br/turismo/sites/default/files/MP_56_76.pdf Acesso em: 27 de abril 2012. p. 64.

¹²⁶ CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 3ed. p. 269.

¹²⁷ SARAIVA, José Flávio Sombra. (org). *Relações internacionais: dois séculos de História: entre o ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI, 2001. p. 25.

totalmente os critérios contemplados pela política de cooperação internacional financeira dos Estados Unidos, tendo em vista que o país se encontrava sob a área de influência norte-americana e não sofrera nenhum ataque ao seu território durante a guerra, como aponta José Flávio S. Saraiva:

Um esquema de cooperação técnica, em 1949, foi estendido para países em desenvolvimento que orbitavam na zona de influência dos Estados Unidos. Esse mecanismo, conhecido como Ponto IV, previa a presença dos investimentos norte-americanos somente para as áreas que enfrentassem clara “ameaça comunista, especialmente nas regiões afro-asiáticas ameaçadas pela presença soviética.” [...] O Brasil, que se beneficiaria da política de barganhas durante a Segunda Guerra Mundial, viveu, na segunda metade da década, a frustração do declínio do financiamento norte-americano para o projeto desenvolvimentista.¹²⁸

Nesse sentido, a criação da ONU propiciou a institucionalização das formas de cooperação¹²⁹ e através de suas diversas agências, influenciaram e, em diversos aspectos, beneficiaram a economia e o desenvolvimento tecnológico brasileiro. Dentre elas, veremos a importante influência da UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - na diplomacia cultural brasileira, especialmente em duas instâncias: a primeira, no momento de sua criação, em 1946, que teve como resultado das pressões externas a criação do Departamento Cultural no âmbito do MRE; e a segunda, em 2005, com a Convenção sobre a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, que influenciou o processo através do qual as políticas culturais são construídas durante os governos Lula.

3.2 O Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores

As diversas modificações organizacionais sofridas pelo Ministério das Relações Exteriores ao longo do Século XX, espelharam as transformações da ordem internacional de cada momento. Com isso, o posicionamento institucional da diplomacia cultural brasileira resultava tanto das transformações da ordem política e econômica interna bem como da visão de mundo e direcionamento da política externa brasileira para cada contexto histórico.

O Departamento Cultural surge pela primeira vez na estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores através do Decreto-Lei n 791, de 14 de outubro de 1938

¹²⁸ SARAIVA, José Flávio Sombra. (org). *Relações internacionais: dois séculos de História: entre o ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI, 2001. p. 25.

¹²⁹ NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Elsevier, 2005.p.17.

que instituiu a Divisão de Cooperação Intelectual, órgão integrante do Departamento Diplomático e Consular durante a gestão do Ministro Oswaldo Aranha. Segundo Flávio M. De O. Castro e Francisco M. De O. Castro, a diplomacia cultural era praticada pelos Consulados e Embaixadas que

[...] já de longa data, tinham entre suas atribuições a de promoverem a cooperação cultural entre o Brasil e os Distritos ou países onde estavam sediados. O *Setor Cultural* constituiu posteriormente parte de um *Departamento* para, finalmente, merecer os cuidados de um só *Departamento*, com diversas Divisões, dentro da atual estrutura orgânica do *Ministério das Relações Exteriores*.¹³⁰

Marcada pela eclosão da Segunda Guerra mundial, a gestão Oswaldo Aranha é caracterizada por sua extensa reforma administrativa que buscava ampliar e aperfeiçoar a instituição, normatizando entre as diversas atividades, a execução da diplomacia cultural pelo Ministério. Nesse sentido, o Art. 11 do referido Decreto -Lei, estabeleceu pela primeira vez as diretrizes para a diplomacia cultural brasileira, destacando-se entre elas estudos sobre cooperação intelectual, coleta de dados sobre a cultura brasileira e intelectuais brasileiros e o aumento de intercâmbio acadêmico.¹³¹

Percebe-se, não por acaso, que o início da diplomacia cultural brasileira estava voltado para cooperação intelectual que, por sua vez, estava intimamente ligada ao modelo de desenvolvimento almejado pelo Estado brasileiro. Como destacam Antonio Carlos Souza de Abrantes e Nara Azevedo, do ponto de vista interno, entre as décadas de 1920 e 1930

As transformações sociais ocorridas após a Primeira Guerra Mundial deram origem a um movimento político-social pela reforma da educação no país, baseado na crença segundo o qual a multiplicação de instituições escolares poderia incorporar amplas camadas da população ao desenvolvimento nacional e, por conseguinte, abrir o caminho para a formação de um novo homem brasileiro.¹³²

No mesmo sentido, no âmbito das relações internacionais, Amado Cervo aponta que, durante o período anterior à Segunda Guerra Mundial: “Embora sem descurar dos interesses das exportações tradicionais, a política externa brasileira buscou formas de cooperação e

¹³⁰ CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. 18088-2008. Itamaraty: dois séculos de história. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Vol. II 2009. p. 382.

¹³¹ Idem.

¹³² ABRANTE, Antonio Carlos de Souza e AZEVEDO, Nara. *O Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura e a institucionalização da ciência no Brasil, 1946-1966*. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, Belém, v. 5, n. 2, p. 469-489, maio-ago. 2010 p.471.

barganhas voltadas para um interesse nacional compreendido de maneira mais abrangente do que o período anterior, pois visava contemplar outros segmentos da sociedade.”¹³³

Assim, ao final da Segunda Guerra Mundial, a cooperação intelectual continuava a ser o tema dominante na diplomacia cultural brasileira e passou a ser um dos assuntos centrais das relações internacionais. Os avanços tecnológicos e científicos que resultaram nas catastróficas perdas humanas, trouxeram também uma mudança paradigmática e a cooperação técnica passou a ser entendida pela comunidade internacional como elemento essencial para a construção e manutenção da paz. Do ponto de vista da diplomacia cultural, essa mudança paradigmática foi institucionalizada através da criação da UNESCO – órgão das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - que tem por objetivo “contribuir para a manutenção da paz e da segurança estreitando a colaboração entre as nações através da educação, da ciência e da cultura.”¹³⁴ A Carta previa a criação de Comissões Nacionais em cada país como o canal de interação entre os objetivos da UNESCO no plano interno. Como resultado, em 1946, durante a gestão João Neves da Fontoura, surgiu o Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura – IBECC - “(...) criado em cumprimento da Convenção que constituiu a UNESCO e era destinado, basicamente, a coordenar os principais grupos e entidades nacionais de educação, ciência e cultura para a cooperação com entidades internacionais congêneres.”¹³⁵ Nesse sentido, para a construção de uma visão de mundo comum que possibilitasse a manutenção da paz, era necessário construir estruturas e mecanismos que viabilizassem a universalização de determinados valores. Assim, a educação, através do IBECC, tornou-se o principal foco das ações da UNESCO no Brasil, tendo o combate ao analfabetismo e a difusão científica e matemática como áreas prioritárias, como destacou o primeiro diretor da UNESCO, Julian Huxley: “Será impossível a humanidade adquirir uma visão comum se grandes partes dela são compostas por habitantes analfabetos de um mundo mental inteiramente diferente daquele em que um homem educado vive, um mundo de superstições e tribalismo, e não de progresso científico e possível unidade.”¹³⁶ Percebe-se, assim, que a visão da UNESCO, e consequentemente da diplomacia cultural

¹³³ CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 3ed.p. 234.

¹³⁴ UNESCO. Carta da UNESCO. Disponível em:

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=carta%20da%20unesco&source=web&cd=1&ved=0CG0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.unesco.pt%2Fpdfs%2Fdocs%2F2_Carta.doc&ei=pvKsT7S7OY2C8QT9mviGDQ&usg=AFQjCNHFm0zAU-js9GNH8yfbA6G1VBH76g. Acesso em: 22 de abril de 2012.

¹³⁵ CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. 1808-2008. Itamaraty: dois séculos de história. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Vol. II 2009. p. 414.

¹³⁶ HUXLEY, Julian. In ABRANTE, Antonio Carlos de Souza e AZEVEDO, Nara. *O Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura e a institucionalização da ciência no Brasil, 1946-1966*. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, Belém, v. 5, n. 2, p. 469-489, maio-ago. 2010 p.475.

brasileira, atribuíam maior valor às questões culturais de cunho acadêmico em detrimento às de cultura popular, o que resultou em um direcionamento restrito da diplomacia cultural brasileira ao longo de sua história. É importante destacar que durante esse período, evidenciava-se o primeiro momento de articulação entre as forças externas e internas que direcionariam a diplomacia cultural brasileira por grande parte da segunda metade do século XX.

Se por um lado os anos iniciais da Guerra Fria observaram a expansão da diplomacia brasileira, resultando no aumento de representações brasileiras no exterior e expansão da estrutura organizacional e administrativa do MRE, por outro, o órgão encontrava intensa instabilidade política. Flávio Mendes de O. Castro explica que a instabilidade política gerou, entre os anos de 1945 a 1960, “[...] freqüentes tentativas para adequar melhor a estrutura do Itamaraty às transformações e às novas exigências verificadas no relacionamento do país com o resto do mundo.”¹³⁷ e que “No referido período de 15 anos, lapso de tempo em que o Itamaraty foi dirigido, sucessivamente, por seis Ministros de Estado, com numerosos interregnos que deram margem a 22 gestões, interinas, da Pasta das Relações Exteriores, foram promulgados diversos Decretos e Leis relacionados com a carreira, ou com o serviço exterior [...]”¹³⁸ Contudo, as diversas modificações administrativas e organizacionais do MRE não resultaram em mudanças significativas para diplomacia cultural brasileira no âmbito da instituição. Observa-se que, mesmo no auge da criação de comissões interministeriais entendidas como vias essenciais de interação entre o MRE e outros órgãos do governo, somente duas tratavam de assuntos culturais: a Comissão para o Festival de Cinema de 1954 e Comissão de Seleção de Professores e Estudantes brasileiros no Exterior (criada em 1959).¹³⁹

Somente durante a gestão de San Tiago Dantas é possível constatar uma mudança significativa na diplomacia cultural do MRE que, em 1961, elevou a Divisão Cultural a status de Departamento, subordinado à Secretaria Geral de Política Exterior, porém ainda não gozando de autonomia.¹⁴⁰ A instituição adotou um conceito mais abrangente de diplomacia cultural, contemplando além da cooperação intelectual, a difusão cultural. Assim, as questões culturais passaram a ser contempladas no âmbito do Departamento Cultural e de Informações (DCInf), composto pela Divisão de Cooperação Intelectual (DCInt), Divisão de Difusão

¹³⁷ CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. 18088-2008. Itamaraty: dois séculos de história. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Vol. II 2009. p. 442.

¹³⁸ Ibidem, p.429-430.

¹³⁹ Ibidem, p. 434-435.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 414.

Cultural (DDC) e a Divisão de Informações (DI).¹⁴¹ Observa-se também a continuação das funções do IBECC e das Comissões de Seleção de Professores e Estudantes Brasileiros no Exterior e Comissão de Seleção de Filmes Brasileiros para os Festivais Internacionais de Cinema e o surgimento da participação do MRE junto ao Conselho de Fiscalização das Exposições Artísticas e Científicas no Brasil.¹⁴²

Como reflexo da ampliação do conceito de diplomacia cultural, surgiu a necessidade de uma política de difusão cultural diferenciada e, através do Decreto n. 56.728, de 16 de agosto de 1965, foi estabelecida a vinculação dos primeiros Centros Educacionais Brasileiros no exterior ao MRE.¹⁴³ De acordo com o referido Decreto, “as ‘Casas do Brasil’ seriam vinculadas ao MRE, dirigidas por “um Conselho de Administração e por um Diretor designado pelo Embaixador do Brasil no país respectivo, mediante escolha do Ministro de Estado das Relações Exteriores, de lista tríplice de educadores elaborada por uma Comissão Supervisora”, sendo essa” integrada por dois representantes do Ministério das Relações Exteriores e dois do Ministro da Educação e Cultura e presidida pelo Presidente do Conselho Deliberativo da CAPES.”¹⁴⁴ Evidencia-se, mais uma vez, a prevalência das questões acadêmicas na diplomacia cultural brasileira.

Durante o período denominado *Détente*, os conflitos entre as duas potências deixaram de ser locais e passaram a englobar uma parte maior do mundo, como destaca José Flávio S. Saraiva: “A confrontação deixaria de ser direta para ser transportada para conflitos localizados na Ásia, na África e no Oriente Médio.”¹⁴⁵ Assim, as questões de proliferação das armas nucleares e o uso da energia atômica passaram a ser objeto de intensas discussões no âmbito das relações internacionais, resultando em um Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares em 1967.¹⁴⁶ Esse cenário fez aumentar consideravelmente os acordos de cooperação técnica e científica assinados pelo Brasil, reforçando ainda mais a característica acadêmica (científica e tecnológica) da diplomacia cultural brasileira.

¹⁴¹ CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. 18088-2008. Itamaraty: dois séculos de história. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Vol. II 2009. p. 414 CASTRO p.467.

¹⁴² Ibidem, p. 473.

¹⁴³ Decreto n. 56.728, de 16 de agosto de 1965. Disponível em : <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56728-16-agosto-1965-397198-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 10 de abril de 2012.

¹⁴⁴ Decreto n. 56.728, de 16 de agosto de 1965. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56728-16-agosto-1965-397198-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 10 de abril de 2012.

¹⁴⁵ SARAIVA, José Flávio Sombra. (org). *Relações internacionais: dois séculos de História: entre o ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI, 2001. p. 66.

¹⁴⁶ Idem.

Como resultado, durante a gestão de José Magalhães Pinto (1967-1969), o Departamento Cultural é ampliado, passando a incluir a Divisão da Ciência e Tecnologia e a Divisão de Cooperação Técnica além das duas existentes, e assume a posição organizacional que, apesar das variações denominais, iria exercer ao longo da segunda metade do Século XX.¹⁴⁷ Durante a gestão de Mário Gibson A. Barboza (1969-1974), percebe-se a continuação do desenvolvimento da diplomacia cultural brasileira enviesado para as questões de cooperação educacionais e tecnológicas. Importante destaque para algumas outras áreas da diplomacia cultural durante esse período podem ser citadas, como: a criação do Serviço de Assuntos Culturais na Delegação do Ministério das Relações Exteriores no Estado da Guanabara (“órgão representativo do MRE nas Missões Diplomáticas e Organismos Internacionais ainda localizados no Rio de Janeiro”);¹⁴⁸ A Comissão Nacional de Coordenação dos Programas Regionais Multilaterais do Conselho Interamericano Cultural (COMIC) (Criada pelo Decreto N. 66.201, de 13 de fevereiro de 1970); a criação da Fundação Alexandre Gusmão, que, embora objetivasse “(...) realizar e promover atividades culturais, pedagógicas, estudos e pesquisas no campo das relações internacionais”¹⁴⁹, acabaram por não se configurar como parte do Departamento Cultural; a atuação da Divisão de Divulgação que, durante a Gestão Antônio F. Azeredo da Silveira (1974-1979), passou a “a elaborar , adquirir e coordenar a produção de material sobre o Brasil destinado à divulgação no exterior, inclusive de material fotográfico, iconográfico e audiovisual; acompanhar a política de acordos de coprodução na área de cinema e televisão de forma a mantê-la compatível com os interesses da divulgação do Brasil no exterior”¹⁵⁰ ; a participação do MRE no Conselho Nacional de Cinema e a assinatura do Convênio de Coprodução Cinematográfica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina.¹⁵¹

Ao analisar as ações do Departamento Cultural durante o período da Guerra Fria, nota-se que entre os assuntos culturais no âmbito do MRE, surge a recorrência de outro tema além da cooperação educacional: as questões cinematográficas. Castro destaca que “A divulgação e comercialização do cinema brasileiro no exterior talvez constituam um caso de coordenação

¹⁴⁷ CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *1808-2008. Itamaraty: dois séculos de história*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Vol. II 2009. p.529.

¹⁴⁸ Ibidem, p.541.

¹⁴⁹ Ibidem, p.546.

¹⁵⁰ Ibidem, p. 627.

¹⁵¹ Ibidem, p. 57.

interna bem sucedida (entre a área operativa do Itamaraty e a EMBRAFILME). ¹⁵² e chega a importante conclusão:” O cinema e a música popular, é verdade, são artes que trazem implícita a possibilidade de comercialização além de já ter regulamentação internacional [...].”¹⁵³ Com isso, durante o referido período observa-se que apesar dos discursos apontarem para a tentativa de aproximação cultural como instrumento de manutenção da paz, na prática, a diplomacia cultural brasileira manteve uma visão desenvolvimentista sobre os assuntos culturais no âmbito internacional.

A gestão de Ramiro E. Saraiva Guerreiro (1979-1985) é marcada por profundas transformações políticas e econômicas. Durante esse período, no âmbito político, o Brasil caminhava em direção ao processo de redemocratização. No econômico, o país sofria o recuo do crescimento da década de 1970 (“o milagre brasileiro”) caudado pela crise do petróleo de 1979. O início do período denominado Segunda Guerra Fria, perpetuou a prevalência da cooperação técnica nos assuntos culturais, como destaca Castro “Criou-se a Coordenadoria de Assuntos Científicos, Tecnológicos e Culturais (CTC), que refletiu a prioridade do Governo nessa área.” ¹⁵⁴ Contudo, o Departamento Cultural manteve sua estrutura, contando com as Divisões de Divulgação (DDI), Difusão Cultural (DDC), Cooperação Intelectual (DCINT) e Cooperação Educacional (DCED).¹⁵⁵

Na gestão de Olavo E. Setúbal (1985-1986), durante a Presidência de José Sarney, os assuntos culturais passaram a ser objeto de política pública através da criação do Ministério da Cultura e a publicação da Lei N. 7.505 de 2 de julho de 1986 (“Lei Sarney”), legislação pioneira no Brasil que previa incentivos fiscais para o financiamento de atividades culturais visando reduzir o papel que o Estado exerceu durante o período ditatorial. Contudo, a crise econômica e a instabilidade financeira que assolavam o país à época, dificultaram a atuação do recém-criado Ministério e resultou também na diminuição do Departamento, que passaria a ser composto somente por dois órgãos ao final da gestão Roberto C. De Abreu Sodré (1986-1990), a Divisão de Difusão Cultural (DDC) e a Divisão de Cooperação Intelectual (DCINT).

156

¹⁵² CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *1808-2008. Itamaraty: dois séculos de história*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Vol. II 2009. p. 57.

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ Ibidem, p. 30.

¹⁵⁵ Ibidem, p. 28.

¹⁵⁶ CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *1808-2008. Itamaraty: dois séculos de história*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Vol. II 2009. p. 90-91.

Ao longo da década de 1990, o MRE observou a troca de cinco Ministros: Francisco Rezek (1990-1992); Celso Lafer (1992); Fernando Henrique Cardoso (1992-1993) ; Celso Amorim (1993-1994) e Luiz F. Lampreia (1995-2001). A crise política causada pelo impeachment de Fernando Collor de Mello e o início do processo de globalização caracterizam as mudanças que mais influenciaram a diplomacia brasileira durante o referido período. Contudo, considerando a diplomacia cultural no âmbito do MRE, a única mudança significativa foi a retomada da cooperação educacional através da Divisão de Instituições de Ensino e Programas Especiais. O Departamento Cultural durante a década permaneceu imutável.

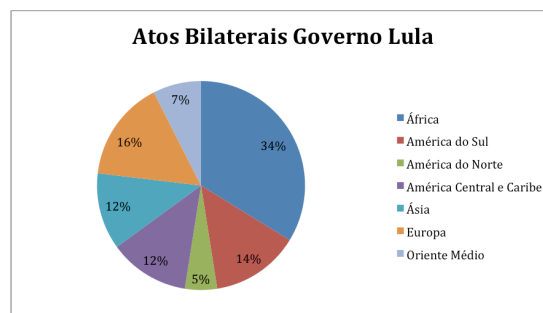
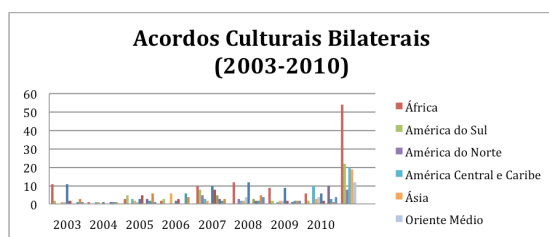
Durante os Governos Lula e as gestões de Celso Amorim, foram editados quatro Decretos regulamentando a estrutura regimental do MRE: Decreto N. 4.759 de 21/06/2003, Decreto N. 5.032 de 05/04/2004, Decreto N. 5.979 de 6/12/2006 e Decreto N. 7.304 de 22/09/2010. A estrutura e as atribuições do Departamento Cultural durante os oito anos sofreram apenas uma modificação significativa em 2006, com a criação da Divisão de Promoção do Áudio-Visual (DAV). Em 2003 o órgão era denominado Direção-Geral Cultural e tinha como competência “propor, em coordenação com os departamentos geográficos, diretrizes de política exterior no âmbito das relações culturais e educacionais, promover a língua portuguesa, negociar acordos, difundir externamente informações sobre a arte e a cultura brasileiras e divulgar o Brasil no exterior.”¹⁵⁷ A partir de 2004, o órgão passou a ser denominado Departamento Cultural, mantendo suas atribuições estabelecidas em 2003 até o final do segundo governo Lula. Assim, o quadro estrutural do Departamento Cultural do MRE durante os governos Lula foi composto pela Divisão de Promoção do Audiovisual (DAV), Divisão de Acordos e Assuntos Multilaterais Culturais (DAMC), Divisão de Operação de Difusão Cultural (DODC), Divisão de Promoção da Língua Portuguesa (DPLP), e a Divisão de Temas Educacionais (DCE) (VIDE ANEXO A). De acordo com os já mencionados decretos, o quadro de pessoal do Departamento Cultural durante os governos Lula sofreu poucas alterações durante o seu mandato (18 servidores em 2003, 12 em 2004, 15 entre 2006-2010).

Se por um lado a estrutura administrativa da diplomacia cultural não aparenta sofrer profundas transformações, por outro é possível evidenciar uma mudança de rumo que refletiria as diretrizes gerais da política externa brasileira. A diplomacia cultural durante os

¹⁵⁷ Decreto N. 4.759 de 21/06/2003. Disponível em : < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4759.htm >. Acesso em: 29 de abril, 2012.

Governos Lula teria como foco as relações com os países do MERCOSUL, como aponta Gilberto Gil, Ministro da Cultura durante os Governos Lula “(...) o MERCOSUL e a relações com os países da América do Sul têm sido uma prioridade no esforço geral do Governo brasileiro para integrar a região, não apenas economicamente, mas culturalmente.”¹⁵⁸ e ainda “Somos nós, o Brasil, uma voz cada dia mais integrada ao destino regional dos povos sul-americanos, uma voz que reconheceu sua enorme dívida e irmandade cultural com a África.”¹⁵⁹ Como ilustra o gráfico a seguir, a maioria dos acordos de cooperação cultural celebrados pelo Brasil durante os Governos Lula foi com países da América do Sul e África:

Atos Culturais Bilaterais durante os Governos Lula



fonte: Divisão de atos internacionais. Ministério das Relações Exteriores.

Ao analisar a política externa à luz da cultura percebe-se que a transversalidade dos assuntos culturais acaba por perpetuar a visão do Estado brasileiro de cultura como um elemento de desenvolvimento. O avanço da globalização intensificou as discussões sobre as relações culturais e econômicas, ampliando os debates entre os países sobretudo nas áreas de direitos autorais e propriedade intelectual. Nesse sentido e em consonância com o discurso de posse do Presidente Lula bem como a análise do Ministro Celso Amorim, Gilberto Gil destaca:

Hoje, a agenda da cultura encontra uma interface com o debate econômico internacional. Essa interface se intensifica quando o debate econômico migra para a discussão sobre formas de contrato, propriedade intelectual e direito autoral, identificando a reposição

¹⁵⁸ GIL, Gilberto. Cultura, diversidade e acesso. *Diplomacia, Estratégia e Política*. outubro/dezembro 2007. p.50

¹⁵⁹ Idem.

de velhas assimetrias e de um comércio injusto com os países pobres e em desenvolvimento.¹⁶⁰

Ao observar as discussões sobre cultura no âmbito das relações internacionais durante os Governos Lula, percebe-se que as mudanças conjunturais que possibilitaram a ampliação da participação do país no cenário internacional, causaram também uma força propulsora no âmbito da UNESCO. Gil defende que “O Brasil tem um papel importante porque a formação brasileira, apesar das enormes desigualdades ainda persistentes, é um feliz exemplo de diversidade e encontro cultural”¹⁶¹ e que “[...] nos últimos quatro anos de gestão, buscamos atuar na promoção da cultura brasileira como portadora de conteúdos singulares e valores universais.”¹⁶²

Nesse sentido, o aumento da participação dos países em desenvolvimento nos fóruns de discussões internacionais propiciou o início de uma mudança inovadora no que se refere à valorização cultural mundial: a diversidade cultural passou a ser reconhecida pela UNESCO, o que resultou na Convenção da UNESCO sobre a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005. A referida Convenção impulsionou significativas transformações no âmbito do Ministério da Cultura no sentido de edificação de instrumentos de participação popular na elaboração das políticas públicas culturais. Contudo, não é possível constatar ao longo dos anos, profundas transformações na estrutura administrativa da diplomacia cultural brasileira no âmbito do MRE que tornasse possível uma maior representatividade da real diversidade cultural brasileira. Assim, é possível concluir que a atuação do MRE na área da diplomacia cultural ficou aquém do potencial que a diversidade cultural do país poderia proporcionar no sentido de mudança da imagem externa do país.

A presente pesquisa analisará a seguir a diplomacia cultural à luz da atuação do MRE durante os Governos Lula com o intuito de averiguar se houveram de fato mudanças no período de sua Presidência.

3.2 A Diplomacia Cultural durante os governos Lula

Ao analisar a diplomacia cultural durante os governos Lula, duas premissas básicas não de ser notadas. A primeira é a concepção do Presidente sobre o que é cultura, pois é a

¹⁶⁰ GIL, Gilberto. Cultura, diversidade e acesso. *Diplomacia, Estratégia e Política*. outubro/dezembro 2007.p. 50

¹⁶¹ Ibidem, p. 51.

¹⁶² Idem.

partir dela que as políticas públicas foram elaboradas e os rumos da diplomacia cultural brasileira definidos. A segunda premissa a ser considerada é a estabilidade política e econômica herdadas pela administração Lula que também possibilitaram condições mínimas para que a cultura pudesse ser objeto de política pública efetivamente.

A concepção cultural a ser utilizada como base para as políticas públicas, como já visto, deve objetivar a mais ampla representatividade cultural para evitar que a exclusão de setores da sociedade resulte na construção de uma imagem brasileira limitada ou caricaturada, como explica Maria Cecília Londres da Fonseca ao analisar a relação entre as políticas públicas e o patrimônio cultural, “[...] a ‘representatividade’ dos bens, em termos de diversidade social e cultural do país, é essencial para que a função de patrimônio realize-se, no sentido de que os diferentes grupos sociais possam se reconhecer nesse repertório.”¹⁶³ Nesse sentido, em seu discurso de posse, o recém-eleito Presidente demonstrou seu reconhecimento da pluralidade cultural brasileira:

[...] o povo brasileiro realizou uma obra de resistência e construção nacional admirável. Construiu, ao longo dos séculos, uma Nação plural, diversificada, contraditória até, mas que se entende de uma ponta a outra do território, dos encantados da Amazônia aos orixás da Bahia; do frevo pernambucano às escolas de samba do Rio de Janeiro; dos tambores do Maranhão ao barroco mineiro; da arquitetura de Brasília à música sertaneja, estendendo o arco de sua multiplicidade nas culturas de São Paulo, do Paraná, de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e da região Centro-Oeste.¹⁶⁴

O reconhecimento da pluralidade cultural intrínseca da sociedade brasileira assinalou o primeiro passo em direção à construção de uma definição de cultura de forma não restrita, como aponta Gilberto Gil, Ministro da Cultural durante o governo:

Nos primeiros quatro anos do Governo Lula, tentamos orientar as políticas públicas de cultura no Brasil a partir de três diretrizes conceituais. A cultura foi contemplada em suas dimensões simbólicas, econômicas e cidadãs. Tal conceituação representa uma

¹⁶³FONSECA, Maria Cecília Londres. Para além da pá e cal: por uma concepção ampla de patrimônio cultural. In ABREU, Regina e CHAGAS, Mário (orgs.). *Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. Disponível em: http://www.proppi.uff.br/turismo/sites/default/files/MP_56_76.pdf Acesso em: 27 de abril 2012.

¹⁶⁴ BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. Discurso do Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na Cerimônia de Posse. Congresso Nacional, 1 de Janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/secgeral/presidente/pronunciamentos/Posse.html>. Acesso em: 4 de abril de 2012. pp.16-17.

tentativa de organizar o papel do Estado e reconhecer a abrangência dos fenômenos culturais no mundo contemporâneo.¹⁶⁵

Assim, um conceito de cultura fortemente baseado na antropologia aponta para a dimensão simbólica como via de ampliação da representatividade nas políticas culturais, a dimensão econômica como possibilidade de desenvolvimento do país, e a dimensão cidadã como meio de inclusão social.

A segunda premissa a ser notada é o fato de que, apesar das diversas tentativas de construção de políticas públicas para o setor cultural, desde o início do processo de redemocratização, a falta de continuidade é bastante evidente. A fome, a miséria, e o desemprego, entre outros males sociais que assolaram o país por anos, impediram por muitas vezes que o Estado pudesse desenvolver ou mesmo dar continuidade às políticas públicas culturais existentes. Nesse sentido, o processo de redemocratização e o avanço da globalização, contexto histórico no qual estão inseridos os Governos Lula, irão impulsionar uma série de mudanças estruturais na política cultural brasileira durante os oito anos de seu mandato.

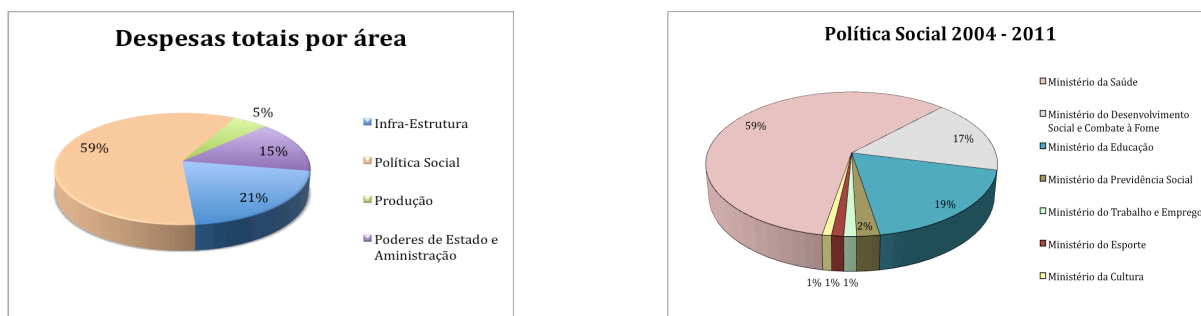
Como subsídio para a análise de algumas das forças que influenciam a diplomacia cultural brasileira, a presente pesquisa utilizará a tabela de despesas discricionárias totais do Poder Executivo, os Relatórios Plurianuais do MRE, o Balanço da Política Externa Brasileira durante os Governos Lula (2003-2010) publicado pelo MRE, o livro de Conselhos Nacionais publicado em 2010 pela Presidência da República, as propostas defendidas pelo Partido dos Trabalhadores para a elaboração de políticas públicas e a Convenção da UNESCO para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005.

No que se refere ao quadro orçamentário dos Ministérios onde as políticas externas e culturais são elaboradas e executadas (MRE e MinC), a tabela de despesas discricionárias totais do Poder Executivo disponibilizada pela Secretaria de Orçamento Federal aponta a subdivisão dos gastos do Poder Executivo em: infraestrutura, política social, produção, poderes de Estado e administração. De acordo com a tabela, o conjunto dos Ministérios com competência direta no desenvolvimento e manutenção das políticas sociais durante os Governos Lula, representa o maior montante da despesa. Como parte integrante desse

¹⁶⁵ GIL, Gilberto. Cultura, diversidade e acesso. *Diplomacia, Estratégia e Política*. outubro/dezembro 2007.p. 53.

conjunto, o Ministério da Cultura representa somente 1% do total das despesas orçamentárias, figurando a última posição entre os ministérios desse conjunto e na 18ª posição das despesas totais do governo, como ilustra o gráfico abaixo:

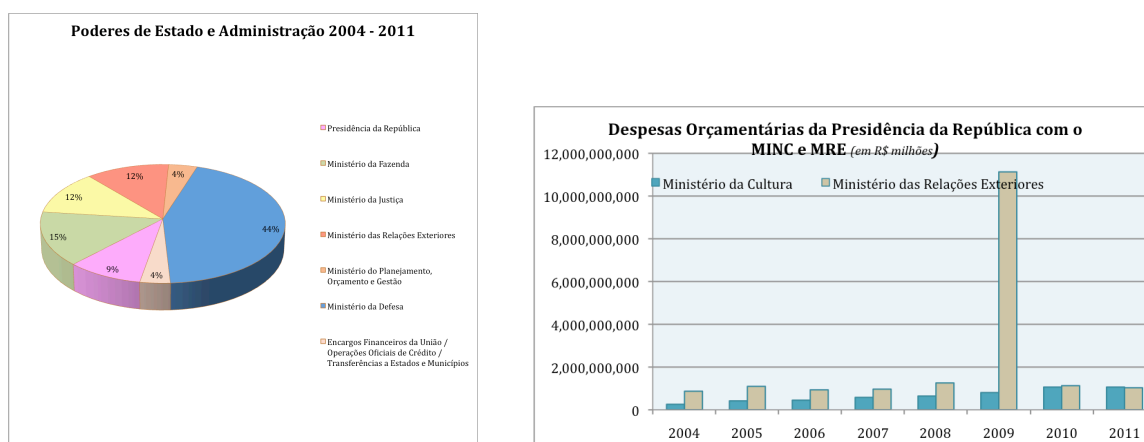
Despesas Discricionárias Total - Poder Executivo – Governos Lula
Ministério da Cultura



fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF) – Secretaria-Adjunta para Assuntos fiscais (SEAFI).

No item das despesas orçamentárias, o MRE se encontrou na 17ª posição nas despesas totais da Presidência, representando 12% dos gastos orçamentários do Poder Executivo na categoria de Poderes do Estado e Administração, e figurando entre a 4 e a 6 posição (com exceção de 2009, quando figurou a 1 posição) como demonstram os gráfico a seguir:

Despesas Discricionárias Total - Poder Executivo – Governos Lula **MRE**



fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF) – Secretaria-Adjunta para Assuntos fiscais (SEAFI).

As questões orçamentárias estão diretamente ligadas à elaboração das diretrizes da diplomacia cultural pois é a partir da distribuição de recursos financeiros que podem ser traçados os planos e programas de ação. Nesse sentido, os Governos Lula retomam o papel centralizador do Estado na formulação das políticas culturais, representando uma ruptura com as políticas culturais de FHC que remodelou a Lei Rouanet para incentivar o setor privado a investir em programas culturais. A obrigação de elaboração, execução e avaliação dos programas governamentais encontram seu embasamento jurídico no Art. 165 da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a iniciativa orçamentária do Poder Executivo para elaborar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, que são apresentados ao Congresso para avaliação. Nesse sentido, o dispositivo Constitucional encontra regulamentação na Lei N. 10.933, de agosto de 2004 que regulamenta o Plano Plurianual de 2004-2007, e na Lei N. 11.653 de 07 de abril de 2008 que regulamenta o Plano Plurianual de 2008-2011. Ambas as leis versam sobre os mecanismos de avaliação e, com o intuito de cumprir tais dispositivos, o MRE torna público seus Relatórios.

Assim, o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 (ano base 2005), apresenta os gastos orçamentários do MRE, que chega a aproximadamente R\$ 1,6 bilhão “para a execução dos programas e ações sob sua responsabilidade.”¹⁶⁶ No que se refere à diplomacia cultural, o Relatório apresenta o Programa de Difusão da Cultura e Imagem do Brasil no Exterior, que tem como objetivo “Ampliar o conhecimento de governos e povos

¹⁶⁶ BRASIL. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual. Ministério das Relações Exteriores: caderno 14. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação: ano base: 2005 exercício 2006. Ministério do Planejamento das Relações Exteriores. Relatório 2004-2007 p. 13.

estrangeiros sobre a cultura e a sociedade brasileira e as políticas interna e externa do País”. Das quatro ações do Departamento constante no Relatório (Concessão de Bolsas no Sistema Educacional Brasileiro a Alunos Estrangeiros, Difusão da Língua Portuguesa e da Cultura Brasileira no Exterior, Fomento a Eventos de Divulgação do Brasil no Exterior e Veiculação de Matérias sobre o Brasil), somente uma oferece um indicador (Número de Alunos Estrangeiros Formados nos Cursos de Língua Portuguesa e Literatura brasileira”)¹⁶⁷ como forma de avaliação da efetividade do Programa. É importante destacar o entendimento explícito pelo MRE sobre a importância da difusão cultural contido no Relatório: “O desconhecimento ou conhecimento parcial, por povos estrangeiros, da sociedade brasileira, de sua cultura, seus valores e das políticas interna e externa do País, resulta em distorção, algumas vezes negativa, da imagem do Brasil, contribuindo para a formação de preconceitos ou estereótipos” está em consonância com a presente pesquisa. Embora o Programa cuja previsão orçamentária de R\$24.227.130,00 executada em 2005, encontrou êxito em relação ao “aumento de alunos matriculados na Rede de Ensino Brasileira” para além da expectativa, é possível encontrar contradições entre o entendimento do MRE e a construção do Programa, tendo em vista que” No que diz respeito ao desenvolvimento das atividades de divulgação de informações sobre o Brasil, privilegia-se a pauta temática de interesse da comunidade internacional, segundo as demandas de vários interlocutores estrangeiros e atendendo às vertentes pró-ativa e reativa.” Assim, o Relatório traz um exemplo de como interesses e forças externas influenciam a diplomacia cultural brasileira e causa dúvidas sobre a efetividade do Programa no sentido de mudança da imagem brasileira no exterior uma vez que as ações do Departamento Cultural aparentam focar em reforçar a imagem já existente que parte da demanda externa e não apresenta nenhuma previsão de participação da sociedade civil brasileira na construção do Programa. Considerando que a participação da sociedade civil gera maior representatividade nas políticas culturais, é factível concluir que a ausência da mesma na construção dos objetivos da diplomacia cultural contribuiu para a perpetuação de uma imagem cultural brasileira bastante limitada. Em termos metodológicos, um problema a ser destacado é a definição do público-alvo em relação ao Programa uma vez que “Governos estrangeiros, entidades culturais, comunidade internacional, populações e empresas

¹⁶⁷ BRASIL. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual. Ministério das Relações Exteriores: caderno 14. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação: ano base: 2005 exercício 2006. Ministério do Planejamento das Relações Exteriores. Relatório 2004-2007 p. 29.

estrangeiras, mídia internacional e seus correspondentes no Brasil”¹⁶⁸ aparenta ser um público bastante amplo para ser avaliado através de somente um indicador principal.

O Relatório do Plano Plurianual 2008-2011(ano base 2009), relata de forma mais detalhada a avaliação do MRE. O gasto orçamentário do Ministério aumentou para aproximadamente R\$ 1,7 bilhão, dos quais R\$ 33.813.159,43 são alocados para as despesas com o Programa de Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil no Exterior.¹⁶⁹ O entendimento sobre a necessidade de programa, o objetivo, e o público-alvo permanecem idênticos aos do Relatório anterior. Contudo, nota-se o aumento no número de indicadores para a avaliação da efetividade do programa sendo acrescentados outros indicadores (Número de Bolsas Concedidas a Alunos Estrangeiros e Números de Eventos Apoiados). Assim como no Relatório anterior, o Programa é considerado exitoso, ultrapassando as expectativas estabelecidas para o período. Contudo, mecanismos de participação da sociedade civil brasileira continuaram não sendo contemplados.

Ao analisar ambos os Relatórios é possível concluir os seguintes aspectos da diplomacia cultural brasileira executada no âmbito do MRE: 1) embora as ações do Departamento tenham sido ampliadas durante o período, sua efetividade ainda é mensurada à nível dos assuntos educacionais, refletindo o desenvolvimento enviesado da diplomacia cultural brasileira originado de pressões externas e internas para esse sentido; 2) apesar do processo de redemocratização ter ampliado os instrumentos legais e mecanismos administrativos para a participação da população na construção de políticas públicas, conclui-se através dos referidos relatórios que, no que se refere ao MRE e ao Departamento Cultural, a sociedade civil brasileira não encontrou canais de participação efetiva.

Outro instrumento de avaliação da diplomacia cultural durante os Governos Lula é o Balanço de Política Externa 2003-2010. Mais abrangente que os Relatórios Plurianuais, o Balanço expõe, separadamente, as principais ações de cada Divisão do Departamento Cultural do MRE.

¹⁶⁸ BRASIL. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual. Ministério das Relações Exteriores: caderno 14. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação: ano base: 2005 exercício 2006. Ministério do Planejamento das Relações Exteriores. p. 29.

¹⁶⁹ BRASIL. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual. Ministério das Relações Exteriores: caderno 14. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: relatório anual de avaliação: ano base 2005 das Relações Exteriores. pp. 5 -21.

De acordo com o Balanço, as ações no sentido de divulgação da imagem do Brasil no exterior, competência da DIVULG, são organizadas entre programas como o Programa de Divulgação da Realidade Brasileira (PDRB), o Programa Formadores de Opinião (PFO), publicações e outras ações. Contando com a participação do Ministério da Cultura, o IPHAN e da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, o relatório conclui que através dos programas de divulgação da imagem brasileira “foi possível divulgar de forma ampla não somente aspectos fundamentais da cultura brasileira – relativos à culinária, às festas populares, ao teatro, à música – como também avanços na área de biocombustíveis, no campo da ciência, tecnologia e inovação, assim como a indústria no Brasil e a contribuição brasileira para o processo sul-americano de integração física.”¹⁷⁰ Contudo, o Balanço da Política Externa durante os Governos Lula deixa claro que a participação da sociedade civil no âmbito das ações da DIVULG é limitada à presença em eventos realizados pela Divisão.

No que se refere a realizações de eventos culturais no exterior para a difusão da cultura brasileira, competência da DODC, o Balanço destaca que as ações da Divisão são executadas através de “[...] concessão de passagens aéreas, pagamento de cachês, hospedagem, organização, recepções, divulgação, montagem de mostras, edição de livros e CDs entre outros.”¹⁷¹ O Balanço defende que sua atuação “contribuiu para promover e consolidar no exterior a imagem de um Brasil moderno, inclusivo, tolerante, em constante processo de renovação, por meio de ações que contemplaram a produção artística contemporânea e representativa das diversas etnias que compõem a sociedade brasileira.” Contudo, apesar da Divisão apresentar articulação com um número maior de instituições governamentais (IPHAN, IBRAM, Fundação Palmares, Fundação Casa Rui Barbosa, Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial entre outras), a participação da sociedade civil brasileira é limitada à apresentações nos eventos promovidos pela Divisão, atuando mais como “clientes” do MRE do que como instituições governamentais voltadas para a construção de uma imagem brasileira diferenciada. O Balanço destaca ainda que durante os Governos Lula, a “Divisão chegou a realizar, no curso de um ano, mais de 600 eventos em 126 Postos do Brasil no exterior, tendo concedido mais de 1400 passagens aéreas para artistas dos mais variados

¹⁷⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço da Política Externa Brasileira 2003-2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010> . Acesso em: 29 de abril, 2012.

¹⁷¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço da Política Externa Brasileira 2003-2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010> . Acesso em: 29 de abril, 2012.

ramos da cultura brasileira [...].”¹⁷² Porém, não é possível averiguar os critérios utilizados para a escolha de artistas ou instituições beneficiadas pelas as ações da Divisão e percebe-se então, que as mesmas não são objeto de controle social por parte da sociedade brasileira.

No que se refere à Promoção do Audiovisual, competência da DAV, o Balanço apresenta mais claramente as pressões que as forças econômicas e comerciais exercem na elaboração e execução da diplomacia cultural brasileira. A Divisão promove não somente a participação da indústria cinematográfica brasileira em eventos internacionais, mas busca também “[...] organizar, à margem dos eventos, encontros de natureza comercial entre produtores e cineastas nacionais e potenciais parceiros estrangeiros, especialmente na área de distribuição.”¹⁷³ Assim, A participação e controle da sociedade civil se encontram limitada a participação da Divisão em “Comitês dos Projetos Setoriais de Exportação para a publicidade, a produção independente para a televisão e o cinema” onde os projetos eleitos pelos Comitês são produzidos pelo setor audiovisual brasileiro, apoiados financeiramente pela Apex-Brasil e pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura visando à exportação ou captação de recursos externos. O Balanço traz explícito qual setor da sociedade civil brasileira se beneficiam das ações da DAV: “As decisões emitidas nos Comitês buscam atender à demanda dos setores audiovisuais nacionais ali representados.”

No âmbito da Cooperação Educacional, competência da DAMC, as ações da Divisão durante os Governos Lula foram essencialmente no sentido de fornecer “[...] vagas em universidades públicas, bolsas de estudo e passagens aéreas a estudantes oriundos de países em desenvolvimento selecionados para participar dos Programas de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e de Pós-Graduação (PEC-PG).” O Balanço da Política Externa sugere que a participação da sociedade civil brasileira na construção das diretrizes a serem seguidas pela Divisão, pode se dar através do “Poder Legislativo Federal, por meio da discussão dos Acordos, podendo ouvir a sociedade civil caso julgue pertinente.” Assim, espaços para a articulação de interesses da sociedade civil no que se refere aos programas da DAMC são encontrados de fato, fora dela, no âmbito do Ministério de Educação, nas Instituições de Ensino Superior, na CAPES e no CNPq.

¹⁷² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço da Política Externa Brasileira 2003-2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010> . Acesso em: 29 de abril, 2012.

¹⁷³ Idem.

A Promoção e Difusão da Língua Portuguesa, competência da DPLP, viu suas atividades aumentarem consideravelmente durante os Governos Lula, especialmente por causa da liderança do Brasil na tentativa de consolidação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Nesse sentido, a Divisão observou a ampliação da Rede Brasileira de Ensino no Exterior (REBEx) que, ao final dos Governos Lula, se “estendia por mais de 50 países e é composta por 21 centros Culturais Brasileiros (CCBs), sete Institutos Culturais (ICs) e 60 Leitorados, além de cursos de português junto a Vice-Consulados.”¹⁷⁴ Mas uma vez, a participação da sociedade civil na elaboração das diretrizes do programa se encontram em outras instâncias governamentais (Secretaria de Educação Superior do MEC, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e CAPES).¹⁷⁵

Assim, através da análise do Balanço da Política Externa brasileira para a diplomacia cultural elaborado pelo MRE, é possível concluir que o processo de insulamento pelo qual passou o MRE durante grande parte do Século XX contribuiu para o distanciamento da sociedade civil e a aproximação de seletos grupos de interesse, ou forças, que se beneficiaram da instituição para o avanço de seus interesses particulares, sem veículos de participação ou avaliação por parte da sociedade civil brasileira mais ampla.

Apesar de não ser possível constatar grandes mudanças no sentido de construção de efetivos canais de articulação ampla com a sociedade civil no processo de elaboração da diplomacia cultural brasileira através dos Relatórios dos Planos Plurianuais ou no Balanço da Política Externa durante os Governos Lula, a Secretaria Geral da Presidência da República continuou defendendo que a articulação com a sociedade civil “foi um dos principais compromissos assumidos pelo Presidente Lula a partir de 2003.”¹⁷⁶ Nesse sentido, o Livro de Conselhos Nacionais publicado pela Presidência da República em 2010, expõe as vias de interlocução entre a sociedade civil e o Estado criadas ou modificadas pela gestão Lula, ressaltando entre eles as diversas “Conferências Nacionais, Conselhos, Ouvidorias, Fóruns e Mesas de Diálogo” e reservando aos Conselhos, um caráter “ainda mais relevante e estratégico.” O posicionamento da Presidência é de que, através da participação da sociedade

¹⁷⁴ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço da Política Externa Brasileira 2003-2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010> . Acesso em: 29 de abril, 2012.

¹⁷⁵ Idem.

¹⁷⁶ BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. Conselhos Nacionais. Brasília 2010. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/Livro_Consehos_peq.pdf. Acesso em: 4 de abril de 2012.

civil nessas instâncias consultivas, o processo de construção das políticas públicas estaria sendo democratizado, adquirindo maior legitimidade. Não obstante, no que se refere à diplomacia cultural e a política externa brasileira, o discurso prova ser contraditório uma vez que política externa não configurou como objeto de estabelecimento de um Conselho ou instituição semelhante para a interlocução com a sociedade civil. De acordo com o Livro, o órgão que mais se aproxima à discussão de tal assunto, é o Conselho Brasileiro do MERCOSUL Social e Participativo que, sendo um programa e não um Conselho, não possui ainda base legal para o exercício de sua função.¹⁷⁷

Ainda assim, os Governos Lula observam que, com o aumento de atores no âmbito das relações internacionais surgem articulações políticas no sentido de mudança do modelo engessado de construção da política externa brasileira onde não foi possível a construção de canais amplos de interlocução com a sociedade civil. Nesse cenário, emergem as articulações dos partidos políticos que passaram a configurar como forças de influencia na política externa brasileira com o intuito de defender seus interesses. Como exemplo, o próprio partido do Presidente, durante o 4º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores realizado em 2010, apresentou em sua Proposta de Resolução para a Política Internacional, a sua participação ativa em fóruns internacionais partidários de discussões sobre política internacional, como no Foro de São Paulo, na Conferência Permanente dos Partidos Políticos da América Latina (COPPPAL), na Coordinación Socialista Latino-americana (CSL) e no Fórum Social Mundial.¹⁷⁸ O documento traz o reconhecimento da ausência “[...] de um ‘Conselho Nacional de Política Externa’ como organismo consultivo com participação social, a exemplo do que existe em outros ministérios como, por exemplo, o da Saúde e o da Educação” e aponta para possíveis mudanças do modelo hierarquizado e centralizado de construção da política externa brasileira, propondo a realização:

[...] de uma “conferência das relações exteriores”, semelhante às já organizadas pelo governo federal em diversos setores, o que permitiria ampliar o debater, junto à sociedade brasileira, das

¹⁷⁷ BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. Conselhos Nacionais. Brasília 2010. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/Livro_Consehos_peq.pdf. Acesso em: 4 de abril de 2012. p.89.

¹⁷⁸ PARTIDO DOS TRABALHADORES. Resolução política. 4 Congresso do Partido dos Trabalhadores. Disponível: < http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=4%20congresso%20do%20partido%20dos%20trabalhadores&source=web&cd=1&ved=0CEsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pt.org.br%2Fnoticias%2Fview%2Fiv_congresso_nacional_do_pt_reunira_1350_delegados_em_brasilia&ei=cNC6T6CqApDpgAeznPG_Cg&usq=AFQjCNGe2dOsZvitU5LQj1Gmdr2xMDx5Bg> Acesso em: 4 de maio de 2012.

diretrizes da política externa. Apoiamos, também, as medidas que visam aprimorar a capacidade de gestão estratégica do Estado brasileiro, num trabalho de cooperação com outras instituições.¹⁷⁹

Como mencionado anteriormente, a política externa de um país se encontra intimamente ligada à sua política interna, formando um *continuum*. Assim, é pertinente avaliar a participação da sociedade civil na construção das políticas culturais brasileiras. Nesse sentido, no que se refere às políticas culturais, o livro sobre os Conselhos Nacionais, apresenta o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), criado em 2005, como o intuito de “propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional.”¹⁸⁰ Formado por representantes do Poder Público (27, sendo o MRE um dos membros do Conselho) e da sociedade civil (28), o Conselho aparenta ampliar as bases de representatividade da sociedade civil nas discussões culturais. Dos 28 membros participantes da sociedade civil, 20 são escolhidos “entre indivíduos que exercem as profissões técnicas, artísticas ou de patrimônio cultural” em 20 áreas culturais diferentes, contemplando entre elas, a representação das culturas Afro-brasileiras, populares e as dos Povos Indígenas. Os outros oito membros representantes da sociedade civil no Conselho são representantes das “empresas do Sistema S, grupos de institutos, fundações e empresas, o IBGE, entidades de pesquisa [...]” e outras associações educacionais e científicas.¹⁸¹ Contudo, a aparente abertura comporta uma crítica: quando analisamos a multiplicidade de formas de escolha disponíveis para a participação dos membros da sociedade civil no âmbito dos Conselhos Nacionais (eleições durante Conferências Nacionais, eleições em plenária de entidades nacionais, encaminhamento de ofícios para as entidades do que indicam seus respectivos representantes, editais, indicação conforme critérios definidos em Conferências nacionais, eleição nas Conferências de entidades devidamente cadastrada no sistema nacional), observamos que a representatividade da sociedade civil no âmbito do CNPC se depara com a presença centralizadora do Estado:

¹⁷⁹ PARTIDO DOS TRABALHADORES. Resolução política. 4 Congresso do Partido dos Trabalhadores.

Disponível: <

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=4%20congresso%20do%20partido%20dos%20trabalhadores&source=web&cd=1&ved=0CEsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pt.org.br%2Fnoticias%2Fview%2Fiv_congresso_nacional_do_pt_reunira_1350_delegados_em_brasilia&ei=cNC6T6CqApDpgAeznPG_Cg&usg=AFQjCNGe2dOsZvitU5LQj1Gmdr2xMDx5Bg> Acesso em: 4 de maio de 2012.

¹⁸⁰ BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. Conselhos Nacionais. Brasília 2010. Disponível em:

http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/Livro_Consehos_peq.pdf. Acesso em: 4 de abril de 2012. p.47.

¹⁸¹ Idem.

“Os representantes da sociedade civil, titulares e suplentes, no âmbito do CNPC, serão designados pelo Ministro de Estado da Cultura.”¹⁸² Ou seja, o discurso advindo da Presidência da República no sentido de democratização das instâncias de formulação das políticas públicas no âmbito dos Conselhos, encontrou dificuldades estruturais para se concretizarem. Não obstante, durante os Governos Lula, o Ministério da Cultura buscou estabelecer instâncias efetivas de interlocução entre a sociedade civil e o Estado tendo como meta a formulação de um Plano Nacional de Cultural que, pela primeira vez, representasse a verdadeira pluralidade cultural do país. Para tal, o Ministério promoveu inéditos Seminários, Conferências, e Fóruns que contaram com a mais variada participação da sociedade civil bem como de outros órgãos do governo. Nesse sentido, é passível concluir que a capacidade de ampliação dos espaços onde os interesses (internos e externos) e as forças do Estado, da sociedade civil, do empresariado convergem, traçam um caminho paralelo ao processo de redemocratização brasileiro e ao avanço da globalização.

Se o âmbito interno presenciava um movimento em direção à democratização na construção das políticas públicas culturais, no âmbito das relações internacionais é possível verificar mudanças no mesmo sentido. O aumento da participação dos países emergentes nas esferas multilaterais de negociações internacionais provocou também mudanças conceituais profundas no seio da UNESCO. A instituição que, desde a década de 1980, sofria sérias críticas ao seu sistema de valorização de bens culturais por ser extremamente voltado para a valorização de bens culturais ocidentais, especificamente Europeus e Norte Americanos.¹⁸³ Nesse sentido, em 2001, 185 Estados-parte da ONU adotaram a Declaração Universal de Diversidade Cultural que figurou a ação “[...] inicial de uma nova ética da UNESCO para o século XXI. A comunidade internacional passou a dispor, pela primeira vez, de um instrumento abrangente para as questões relacionadas com a diversidade cultural e o diálogo intercultural [...]”.¹⁸⁴ Não por acaso, a Declaração que veio pouco após os ataques terroristas em Nova York, reconheceu sua visão limitada sobre a cultura: “A cultura deve ser vista como um conjunto distinto de elementos espirituais, materiais, intelectuais, e emocionais de uma

¹⁸² BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. Conselhos Nacionais. Brasília 2010. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/Livro_Conselhos_peq.pdf. Acesso em: 4 de abril de 2012. p.47

¹⁸³ SCIFONI, Simone. A Unesco e os patrimônios da humanidade: valoração no contexto das relações internacionais. In: II Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2004, São Paulo. Disponível em: < http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/>. Acesso em: 4 ago. 2011. p. 11.

¹⁸⁴ Comissão Nacional da UNESCO. Portugal. Disponível em: http://www.unesco.pt/cgi-bin/cultura/docs/cul_doc.php?idd=15 . Acesso em 4 de maio de 2012.

sociedade ou de um grupo social". "Além da arte e da literatura, ela abarca também os estilos de vida, modos de convivência, sistemas de valores, tradições e crenças." ¹⁸⁵ A declaração geraria em 2005, a Convenção da UNESCO sobre a Promoção e Proteção da Diversidade das Expressões Culturais, da qual o Brasil é signatário.

Coincidindo com os trabalhos do Ministério da Cultura para a formulação do PNC que, em 2005, buscava construir uma política pública que pudesse representar a diversidade cultural do país, a Convenção exemplifica a relação dinâmica entre as forças interas e externas que constroem a realidade das relações internacionais no Século XXI.

Seja no âmbito da diplomacia cultural do MRE, das ações dos partidos políticos na esfera internacional, das políticas elaboradas pela Presidência da República, dos programas do Ministério da Cultura ou mesmo das Convenções da UNESCO, o que se encontra em evidência é a transformação dos modelos de interlocução para que possam comportar a multiplicidade de atores que hoje fazem parte das relações internacionais. Retomando a base teórica de Robert Cox proposta no primeiro capítulo dessa pesquisa, percebe-se que a articulação contínua entre a estrutura social, econômica e política na esfera interna bem como na externa, formam as bases sob as quais são construídas as políticas públicas culturais e consequentemente, a diplomacia cultural. Nesse sentido, é possível concluir que a construção de uma imagem caricaturada, limitada e fundamentalmente incompleta da cultura brasileira para o exterior, foi viabilizada pelo fato de que uma das bases dessa estrutura se encontrou incompleta ao longo do processo. O nítido distanciamento da sociedade civil no processo de construção da diplomacia cultural brasileira exemplificado no isolamento do MRE, a falta de mecanismos de participação social no âmbito do Ministério da Cultura e os valores culturais construídos no âmbito da UNESCO comprovam que, no que se refere às questões culturais, a legitimidade das políticas e ações encontram na representatividade.

¹⁸⁵ UNESCO. Preâmbulo da Declaração Universal de Diversidade Cultural. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2012.

CONCLUSÃO

Ao longo da presente pesquisa, foi possível identificar a influência de alguns dos diversos elementos e atores que, dentro do conceito gramsciano de ‘blocos históricos’, contribuíram para a construção da diplomacia cultural brasileira, pautada majoritariamente em interesses econômicos e políticos pontuais e manifestações culturais rentáveis. Em consonância com as teorias de Marx e Gramsci, foi possível averiguar que a institucionalização das políticas culturais e da política externa sem mecanismos de participação social amplos, possibilitou a construção de uma imagem cultural hegemônica e a execução de uma diplomacia cultural que refletisse essa hegemonia. Em consonância com a teoria de Cox, foi possível averiguar a interação entre os atores internos e internacionais que influenciam a formulação das diretrizes da política externa brasileira ao longo dos anos.

Apesar da realidade brasileira sempre apresentar uma rica pluralidade de manifestações culturais, a centralização do poder decisório no âmbito do poder executivo ao longo dos anos, principalmente durante o período ditatorial, possibilitou a apropriação da ‘cultura brasileira’ pelos intelectuais orgânicos (do MRE, das instituições acadêmicas, do meio artístico brasileiro, entre outros), e a formulação de políticas públicas que reforçassem uma cultura nacional hegemônica, rentável e onde não pudessem ser criados espaços para que ideias contestatórias pudessem romper a estrutura do bloco histórico formado. Foi possível verificar que a cultura sofreu também grande influência externa através dos programas da UNESCO. Assim, a cultura foi utilizada como mecanismo de manutenção da hegemonia vigente, criando e explorando a imagem cultural do país que cada governo julgou mais útil para as suas plataformas políticas.

No âmbito interno, a presente pesquisa constatou que o processo de redemocratização trouxe questionamentos sobre o processo de democratização não somente do processo eleitoral, mas também processo decisório através do qual são feitas as políticas públicas. Apesar da expectativa de grandes mudanças institucionais que acompanhou a eleição do Presidente Lula, não foi possível evidenciar mudanças institucionais significativas no processo de formulação da política externa brasileira durante seu governo. Não obstante, o governo implantou mudanças conceituais importantes para que indícios de mudanças pudessem ser verificados após o Governo Lula. No âmbito do MRE, as mudanças levaram o Ministério a organizar o primeiro encontro com a sociedade civil ampla em 2011, onde foi reunido, pela primeira vez, movimentos e organizações sociais para discutir a política externa

brasileira, e onde os participantes tiveram a oportunidade inédita de debater o processo de formulação da política externa brasileira bem como mecanismos de avaliação das ações governamentais.

No âmbito das políticas culturais, a presente pesquisa constatou um processo mais avançado de participação da sociedade civil na construção das políticas públicas para o setor, apontando para um novo modelo de gestão Estatal. Pode-se concluir que o relacionamento brasileira com a UNESCO durante os governos Lula, figurou o melhor exemplo da teoria de Cox onde a influência histórica da UNESCO nas questões culturais do país, impulsionou uma mudança do sistema de valorização da cultura nacional e a crescente participação do Brasil nas relações internacionais ajudou a ampliar o sistema de valorização cultural da instituição.

O fato é que a democracia é algo relativamente novo na história política brasileira e como tal, requer tempo para ser estruturada. A construção de instituições democráticas contempla não somente as instituições físicas, mas principalmente, a construção de um conceito de democracia cidadã e abrangente na mente da população brasileira. Será a partir dessa mudança que as transformações estruturais e administrativas irão ocorrer. O futuro da participação da sociedade civil na elaboração das políticas culturais e externa está apontando para um novo modelo de gestão onde o Estado brasileiro não é o único formulador de políticas públicas, confrontando o modelo administrativo antigo no qual a participação da sociedade civil era excluída. Assim, o processo de democratização continuado pelos governos Lula mudou positivamente a forma como as políticas públicas estão sendo feitas e pode-se concluir que a imagem brasileira divulgada pelo Departamento Cultural do MRE mudará à medida que a participação da sociedade civil na elaboração e avaliação da política externa e da política cultural amplie.

REFERÊNCIAS

ABRANTE, Antonio Carlos de Souza e AZEVEDO, Nara. O Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura e a institucionalização da ciência no Brasil, 1946-1966. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*. Belém, v. 5, n. 2, p. 469-489, maio-ago. 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/bgoeldi/v5n2/a16v5n2.pdf> >. Acesso em: 17 abr. 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Relações Internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 53, p. 214-240, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300013&script=sci_arttext>. Acesso em: 08 set. 2011.

ARON, Raymond. *O marxismo de Marx*. São Paulo: Arx, 2003.

ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. A política cultural: regulação estatal e mecenato privado. *Tempo Social*, São Paulo, v.15, n. 2, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200007&script=sci_arttext>. Acesso em: 2 abr. 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.304, Art. 63 de 22 de Setembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm>. Acesso em: 10 set. 2011.

BRASIL. Decreto n. 56.728, de 16 de agosto de 1965. Dispõe sobre a vinculação ao Ministério das Relações Exteriores de estabelecimentos mantidos pelo Governo Brasileiro em Centros educacionais estrangeiros e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56728-16-agosto-1965-397198-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

BRASIL. Decreto N. 4.759 de 21/06/2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4759.htm>. Acesso em: 29 abr. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Cultura. Histórico. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/o-ministerio/institucional/historico/>>. Acesso em: 14 abr. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço da Política Externa Brasileira 2003-2010. Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Galeria de Ministros e Secretários-Gerais. Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/galeria-de-autoridades/ministros>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

BRASIL. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual. Ministério das Relações Exteriores: caderno 14. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação: ano base: 2005 exercício 2006. Ministério do Planejamento das Relações Exteriores. Disponível em:

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=relatório%20de%20avaliação%20do%20plano%20plurianual%20ministério%20das%20relações%20exteriores&source=web&cd=4&ved=0C GIQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.mp.gov.br%2Fsecretarias%2Fupload%2FArquivos%2Fspi%2Fplano_plurianual%2Favaliacao_PPA%2Frelatorio_2006%2F06_PPA_Aval_cad_14_MRE.pdf&ei=J_usT7yFB4Gm8ASwx8CGDQ&usg=AFQjCNH0dxojzLIPMAqgicQZ95pffOKQQ>. Acesso em: 4 abr. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria-Adjunta para Assuntos Fiscais. Despesas Discricionárias totais: Poder Executivo. Disponível em:

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=9.1.1%20despesas%20discricionárias%20totais%20poder%20executivo&source=web&cd=2&ved=0CFYQFjAB&url=https%3A%2F%2Fwww.portalsof.planejamento.gov.br%2Fbib%2Festat%2010%2F9_Disc_AreaOrgaoGD_Exec_Total_Anuar.xls&ei=dAutT4jCEpCi8AS4u4XuDA&usg=AFQjCNG4pSLnpqzUy6Mw1vE_CijTmhS7-w. Acesso em: 7 abr. 2012.

BRASIL. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual. Ministério das Relações Exteriores: caderno 14. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: relatório anual de avaliação: ano base 2005 das Relações Exteriores. Disponível em:

<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=relatório%20de%20avaliação%20do%20plano%20plurianual%20ministério%20das%20relações%20exteriores&source=web&cd=1&ved=0CFwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.itamaraty.gov.br%2Fo-ministerio%2Frelatorio-de-avaliacao-do-plano-plurianual-2008-2011%2Fat_download%2Ffile&ei=J_usT7yFB4Gm8ASwx8CGDQ&usg=AFQjCNFV_l6Cm2g5FWmbxpFoWljHycTFCw&cad=rja>. Acesso em: 4 abr. 2012.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. Discurso do Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na Cerimônia de Posse. Congresso Nacional, 1 de Janeiro de 2003. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/secgeral/presidente/pronunciamentos/Posse.html>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. Conselhos Nacionais. Brasília 2010. Disponível em:

< http://www.secretariageral.gov.br/.arquivos/imagens-publicacoes/Livro_Consehos_peq.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2012.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudney. *Economia brasileira contemporânea*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CANCLINI, Nestor García. Gramsci e as culturas populares na América Latina. In: COUTINHO, Carlos Nelso e NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 69-83

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Artigo: Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51 (2): 20-97 (2008). Disponível em:

<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=faria%2C%20carlos%20aur%C3%A9lio%20pimenta%20de.%20artigo%3A%20opini%C3%A3o%20p%C3%ADblica%20e%20pol%C3%ADtica%20externa%3A%20in%20sulamento%2C%20politiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20reforma%20na%20produ%C3%A7%C3%A3o%20da%20pol%C3%ADtica%20exterior%20do%20Brasil.%20revista%20brasileira%20de%20pol%C3%ADtica%20internacional%2C&source=web&cd=1&ved=0CFMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fscielo.php%3Fpid%3DS0034-73292008000200006%26script%3Dsci_arttext&ei=VMS6T-ngJ5PoggeaiOC7Cg&usg=AFQjCNFwuVFS6vEHabJryKapDqY1mhdrKQ>. Acesso em: 20 nov. 2011.

CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *Itamaraty: dois Séculos de História: 1808-2008*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Vol. I e II.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

COX, Robert W. Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais: um ensaio sobre o método In: GILL, Stephen. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007 p. 101-123.

Discurso de Posse 2003 – Lula. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DISPRES.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2011.

MARX, Karl in CORREIA, João Carlos. Comunicação e Política, Conceitos e Abordagens. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org). *Ideologia e hegemonia*. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 2004. p. 223-258.

EM Interministerial nº 159/MP/MRE. Brasília, 30 de junho de 2010. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2010/159%20-%20MP%20MRE.htm>. Acesso em: 11 set. 2011.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 p.5-22. 2010. Disponível em:

< http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200001&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 2 out. 2011.

FONSECA, Maria Cecília Londres. Para além da pá e cal: por uma concepção ampla de patrimônio cultural. In: ABREU, Regina e CHAGAS, Mário (orgs.). *Memória e Patrimônio: ensaios contemporâneos*. Rio de Janeiro:DP&A, 2003. Disponível em:

< http://www.proppi.uff.br/turismo/sites/default/files/MP_56_76.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2012.

GIL, Gilberto. Cultura, diversidade e acesso. *Diplomacia, Estratégia e Política*. outubro/dezembro 2007. p.49-60.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Ed. da Universidade UFRGS. 1999.

HERZ, Monica. A dimensão cultural das relações internacionais: proposta teórico-metodológica. *Contexto Internacional: Publicação Semestral Online Puc Rio*. Disponível em:

<http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Herz_vol6ano3pdf>. Acesso em: 3 jun. 2010.

HOUAISS, Antonio. In: RIBEIRO, Edgar Telles. *Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p 17.

IPHAN. História da Instituição. Disponível em:

< <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=11175&retorno=paginaIphan>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. *Relações internacionais: cultura e poder*. Brasília: IBRI, 2002. p. 44.

MICELI, Sergio. “IPHAN: refrigério da cultura no Brasil. In: MICELI, Sergio. *Intelectuais à brasileira*. São Paulo: Companhia de Letras, 2001.

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Elsevier, 2005.

MURAT, Lúcia. *Olhar Estrangeiro*. Documentário (2006) Disponível em:

< <http://www.youtube.com/watch?v=kIV9r1nf4iM>>. Acesso em: 5 dez. 2011.

OLIVEIRA. Roberto Cardoso de. Os (des) caminhos da identidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 15 n. 42. p. 07-21, fev. 2000.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. Política externa como política pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula. *Revista Política Hoje*, Vol. 19, n.1, 2010. p.197. Disponível em: <<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=pasquarelli%2C%20bruno%20vicente%20lippe.%20pol%C3%ADtica%20externa%20como%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica%3A&source=web&cd=1&ved=0CGIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.politica hoje.ufpe.br%2Findex.php%2Fpolitica%2Farticle%2Fdownload%2F38%2F31&ei=xOesT62hOYyg8gS3IPXyDA&usg=AFQjCNEPgKulVelo8teBvsN00BmKnuFU5A>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às Relações Internacionais*: temas, atores e visões. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p 38.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p.23.

RESEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*: curso elementar. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIBEIRO, Edgar Telles. *Diplomacia cultural*: seu papel na política externa brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p 33.

SANCHEZ, Michelle Ratton; SILVA, Elaini C. G. Da; CARDOSO, Evorah L.; SPECIE, Priscila. POLÍTICA externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia Política*, Curitiba. Novembro, 2006. p.125-143.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações internacionais*: dois séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias). Brasília: IBRI, 2001.

SCIFONI, Simone. A Unesco e os patrimônios da humanidade: valoração no contexto das relações internacionais. In: II Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2004, São Paulo. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/>. Acesso em: 4 ago. 2011

SOARES, Maria Susana. A diplomacia cultural no MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 51 (1): 53-69 [2008]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a03v51n1.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2011.

STACCONE, Giuseppe. *Gramsci – 100 anos*: revolução e política. Petrópolis: Vozes, 1990.

UNESCO. Carta da UNESCO. Disponível em: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=carta%20da%20unesco&source=web&cd=1&ved=0CG0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.unesco.pt%2Fpdfs%2Fdocs%2F2_Carta.doc&ei=pvKsT7S7OY2C8QT9mviGDQ&usg=AFQjCNHFm0zAU-js9GNH8yfbA6G1VBH76g>. Acesso em: 22 abr. 2012.

WEFFORT, Francisco C. *Os clássicos da política*. 14.ed. São Paulo: Ática, 2006.

ANEXO A – QUADRO DE COMPETÊNCIAS DO DEPARTAMENTO CULTURAL DO MRE

Órgão	Principais objetivos ¹⁸⁶
Divisão de Promoção do Audiovisual (DIVULG)	<p>I. Disseminar informações sobre a política externa brasileira no exterior e no Brasil, em coordenação com outras áreas da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE);</p> <p>II. Divulgar, no exterior, aspectos da cultura e da atualidade brasileiras;</p> <p>II. Divulgar, no Brasil, aspectos das políticas de outros países que contribuam para o debate interno brasileiro;</p> <p>IV. Desenvolver as seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Programas de Divulgação da Realidade Brasileira (PDRB): executar anualmente o PDRB, elaborado em parceria com a rede de Postos no exterior, com planejamento em janeiro e execução ao longo do ano; b) Programa Formadores de Opinião (PFO): coordenar as atividades concernentes ao PFO, tais como proposições de agenda, formulação de convite, agendamento de transporte, hospedagem e audiências com autoridades da Administração Pública Direta e Indireta e/ou da iniciativa privada; c) Apoiar ecentos de divulgação da cultura e da realidade brasileiras para estrangeiros no Brasil; d) Publicações: <ul style="list-style-type: none"> 1. identificar assuntos, imagens e possíveis articulistas para as revistas editadas pela DIVULG, entre as quais, as da séries <i>Temas Brasileiros</i>, <i>Textos do Brasil</i>, <i>Mundo Afora</i> e <i>Brasil em Resumo</i>; 2. editar novas séries de publicações, em função das necessidades de divulgar a política externa e a realidade brasileiras no exterior, bem como de coletar subsídios em outros países para o debate interno das políticas públicas nacionais; 3. coordenar a criação, a editoração e a impressão de cada um dos números daquelas revistas; supervisionar tradução e revisão em outros idiomas, bem como a revisão periódica em língua portuguesa; e 4. supervisionar a distribuição periódica dos exemplares aos Postos no exterior. e) Parcerias Institucionais: estabelecer parcerias com órgãos culturais públicos e privados para realizar atividades específicas de divulgação do Brasil; f) Páginas na Internet: <ul style="list-style-type: none"> 1. gerenciar a página eletrônica do MRE, em coordenação com as áreas temáticas e geográficas da SERE, com vistas à sua constante atualização; 2. coordenar e apoiar a criação, atualização, padronização e aperfeiçoamento dos sítios oficiais dos Postos no exterior; 3. administrar o conteúdo temático da página eletrônica do Departamento Cultural, com atualização dos dados macroeconômicos brasileiros, inserção, no formato PDF, de publicações da DIVULG, atualização do banco de dados e de imagens brasileiras e inserção de trechos de vídeos de divulgação do Brasil; e 4. fornecer logomarcas do Governo Federal, do MRE e de outros órgãos públicos aos Postos no

¹⁸⁶ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço da Política Externa Brasileira 2003-2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

	exterior.”
Divisão de Operação de Difusão Cultural (DODC)	<p>“I. Promover e difundir, no exterior, a cultura brasileira em seus mais diversos aspectos, em especial nas áreas de artes visuais, artes cênicas, música, literatura, dança, capoeira, gastronomia, fotografia, arquitetura e design;</p> <p>II. organizar e supervisionar, em coordenação com os postos no exterior, as suas respectivas programações culturais (Programas de Difusão Cultural – PDC), bem como as iniciativas de difusão cultural da Secretaria de Estado;</p> <p>III. administrar a alocação dos recursos financeiros recebidos para as atividades de difusão e promoção cultural;</p> <p>IV. coordenar-se com o Ministério da Cultura, outros órgãos ou instituições públicas e privadas, como também com a comunidade cultural e artística para a promoção da cultura brasileira no exterior;</p> <p>V. preparar a participação brasileira nas Comissões Mistas Culturais, previstas em unidades interessadas da Secretaria de Estado, órgãos públicos e privados; e</p> <p>VI. coordenar a elaboração de Acordos Culturais bilaterais e de Programas Executivos Culturais com países com os quais o Brasil mantém Acordos Culturais, bem como acompanhar a sua implementação.”</p>
Divisão de Promoção da Língua Portuguesa (DPLP)	<p>“1) Promover o aprendizado da Língua Portuguesa falada no Brasil, mediante a coordenação e o acompanhamento das atividades da Rede Brasileira de Ensino no Exterior, constituída pelos Centros Culturais Brasileiros, Institutos Culturais, Leitorados Brasileiros e Núcleo de Estudos Brasileiros.</p> <p>2) Difundir a cultura brasileira por meio da divulgação da História e das artes do Brasil, com base na realização de estudos, pesquisas, seminários, mostras, exposições, simpósios, festivais e similares; e</p> <p>3) Acompanhar a aplicação, nas unidades da rede Brasileira de Ensino no Exterior credenciadas pelo MEC, dos exames para a obtenção do Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (CELPE-Bras).”</p>
Divisão de Temas Educacionais (DCE)	<p>“A cooperação educacional visa ao só ao desenvolvimento econômico e social, como também ao aprofundamento das relações entre os participantes. Ademais, a prestação da cooperação educacional pelo Brasil aumenta a visibilidade do país no exterior. Por meio dos Programas de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e de Pós Graduação (PEC-PG), o Brasil recebe estudantes estrangeiros de países em desenvolvimento com os quais possui Acordos de educação, cultura ou ciência e tecnologia. Dessa maneira, a País forma profissionais estrangeiros receptivos à polícia externa brasileira e que poderão alcançar cargos de destaque em sua terra natal. O PEC-G e o PEC-PG propiciam, aos alunos brasileiros, a convivência com culturas distintas.</p>
Divisão de Promoção do Audiovisual (DAV)	<p>“A DAV tem como objetivo divulgar, promover e apoiar a presença da produção brasileira de cinema e televisão no exterior; e incentivar a atuação dos Escritórios de Apoio à Filmagem (“Film Comissions”)</p>

fonte: Ministério das Relações Exteriores. Balanço da Política Externa Brasileira 2003-2010

ANEXO B – TABELA DE DESPESAS TOTAIS – PODER EXECUTIVO

ANEXO B – TABELA DE DESPESAS DISCRICIONARIAS TOTAIS – PODER EXECUTIVO
9.1.1 - DESPESAS DISCRICIONARIAS TOTAIS
Podar Executivo
 (R\$ 1.000 – valores correntes)



ÁREA / ÓRGÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UNFSA-DEBUTORA	2.969.061.305	4.018.225.090	6.267.654.947	6.502.067.588	6.636.124.659	6.927.135.702	6.922.321.787	10.489.628.070	6.329.486.407	6.214.065.214	14.018.375.639	14.327.466.068	20.960.087.008	26.379.891.126	36.749.596.068	42.412.560.469	42.232.260.228
Ministério das Transportes	1.320.051.287	1.894.187.123	2.916.189.042	3.111.094.261	2.286.547.227	2.429.269.002	3.129.120.120	4.181.032.013	2.046.756.122	2.742.137.320	5.939.118.945	5.719.594.444	10.290.059.066	9.898.614.307	12.154.825.377	15.054.167.290	14.914.512.491
Ministério da Ciência e Tecnologia	625.242.893	963.896.772	1.592.131.229	182.126.123	378.413.124	1.099.036.013	1.431.171.794	1.328.666.212	1.011.773.714	2.042.421.011	2.776.763.160	3.290.071.205	3.590.109.453	4.001.979.711	4.208.002.120	5.179.491.481	4.796.209.110
Ministério das Cidades	221.318.837	441.610.580	494.963.759	402.710.439	1.177.269.020	1.619.094.265	1.541.031.026	774.477.825	1.263.781.689	1.897.915.522	2.639.610.307	2.639.610.307	4.041.610.307	4.041.610.307	13.107.000.710	12.001.000.710	16.490.306.003
Ministério da Integração Nacional	703.234.831	395.309.810	1.191.131.268	1.134.016.141	1.104.769.719	1.419.899.790	1.419.899.790	1.419.899.790	1.419.899.790	1.419.899.790	1.419.899.790	1.419.899.790	1.419.899.790	1.419.899.790	1.419.899.790	1.419.899.790	1.419.899.790
Ministério do Meio e Energia	100.089.161	103.209.417	125.036.441	184.122.064	214.141.161	276.279.744	408.062.176	1.528.655.009	379.411.112	381.766.670	549.269.561	417.749.249	524.739.695	524.739.695	688.256.788	646.126.872	617.994.125
Ministério do Meio Ambiente	186.861.945	190.461.945	210.816.161	201.121.260	246.181.161	218.121.260	246.181.161	246.181.161	246.181.161	246.181.161	246.181.161	246.181.161	246.181.161	246.181.161	246.181.161	246.181.161	246.181.161
Ministério das Comunicações	10.899.017	42.779.085	114.519.953	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420
POLÍTICA SOCIAL	15.142.281.606	16.603.942.814	19.536.824.533	19.856.546.723	22.746.343.742	25.911.866.887	31.151.516.311	33.142.576.917	35.187.118.945	44.184.484.526	50.379.291.869	58.264.737.840	68.016.192.771	74.297.376.362	86.855.046.306	98.827.254.277	115.282.150.681
Ministério da Saúde	9.801.191.149	10.011.494.253	11.000.552.290	12.091.062.767	15.101.121.467	17.111.106.451	21.011.106.451	22.011.106.451	23.011.106.451	24.011.106.451	25.011.106.451	26.011.106.451	27.011.106.451	28.011.106.451	29.011.106.451	30.011.106.451	31.011.106.451
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451
Ministério da Educação	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451
Ministério da Previdência Social	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451	1.011.106.451
Ministério do Trabalho e Emprego	221.322.214	521.322.214	721.322.214	921.322.214	1.121.322.214	1.321.322.214	1.521.322.214	1.721.322.214	1.921.322.214	2.121.322.214	2.321.322.214	2.521.322.214	2.721.322.214	2.921.322.214	3.121.322.214	3.321.322.214	3.521.322.214
Ministério do Turismo	75.106.451	101.106.451	127.106.451	153.106.451	179.106.451	205.106.451	231.106.451	257.106.451	283.106.451	309.106.451	335.106.451	361.106.451	387.106.451	413.106.451	439.106.451	465.106.451	491.106.451
Ministério da Cultura	10.899.017	42.779.085	114.519.953	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420	22.379.420
PROTEÇÃO	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460	1.404.637.460
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	122.887.127	212.887.127	302.887.127	392.887.127	482.887.127	572.887.127	662.887.127	752.887.127	842.887.127	932.887.127	1.022.887.127	1.112.887.127	1.202.887.127	1.292.887.127	1.382.887.127	1.472.887.127	1.562.887.127
Ministério do Planejamento e Gestão	768.751.124	1.243.019.247	1.511.460.617	801.146.354	761.411.899	811.676.105	861.931.311	912.186.517	962.441.723	1.012.696.929	1.062.952.135	1.113.207.341	1.163.462.547	1.213.717.753	1.263.972.959	1.314.228.165	1.364.483.371
Ministério da Defesa	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127	1.321.963.127
PODERES DE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO	6.886.106.124	6.886.106.123	6.472.137.247	6.285.961.687	6.623.501.408	6.315.110.454	6.731.066.141	6.864.862.349	7.038.633.768	7.038.633.768	13.223.643.876	13.341.464.864	17.822.738.536	17.101.848.417	23.041.464.868	30.042.082.623	26.174.823.743
Presidência da República	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355	56.397.355
Ministério da Fazenda	1.781.521.288	1.564.444.179	1.518.468.770	1.596.346.469	1.691.062.022	1.691.062.022	1.691.062.022	1.691.062.022	1.691.062.022	1.691.062.022	1.691.062.022	1.691.062.022	1.691.062.022	1.691.062.022	1.691.062.022	1.691.062.022	1.691.062.022
Ministério da Justiça	217.791.874	311.854.512	425.817.124	303.246.469	408.481.878	811.741.393	1.509.121.141	1.031.811.267	1.109.000.760	1.281.111.523	1.511.526.278	1.499.848.000	2.241.861.379	2.511.821.821	2.811.444.105	3.102.471.149	2.829.109.587
Ministério das Relações Exteriores	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000	210.961.000
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	879.687.817	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413	889.174.413
Ministério da Defesa	3.186.214.003	3.238.708.484	3.449.472.873	3.513.125.720	3.513.125.720	3.513.125.720	3.513.125.720	3.513.125.720	3.513.125.720	3.513.125.720	3.513.125.720	3.513.125.720	3.513.125.720	3.513.125.720	3.513.125.720	3.513.125.720	3.513.125.720
Forças Armadas do Brasil: Operações Oficiais de Combate e Treinamento e Defesa e Manutenção	10.899.017	103.129.371	104.170.893	104.170.893	104.170.893	104.170.893	104.170.893	104.170.893	104.170.893	104.170.893	104.170.893	104.170.893	104.170.893	104.170.893	104.170.893	104.170.893	104.170.893
TOTAL	26.643.708.765	28.658.606.631	34.476.918.775	35.176.823.583	37.256.372.445	41.001.063.667	51.265.573.929	64.877.600.086	61.547.944.175	66.071.297.431	82.154.818.485	91.952.632.524	118.678.112.766	124.761.480.791	155.452.797.713	179.657.684.861	186.311.886.838